

Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften: Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo im Vergleich

Gromes, Thorsten; Moltmann, Bernhard; Schoch, Bruno

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gromes, T., Moltmann, B., & Schoch, B. (2004). *Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften: Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo im Vergleich*. (HSFK-Report, 9/2004). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284979>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Thorsten Gromes/Bernhard Moltmann/Bruno Schoch

Demokratie-Experimente in Nachbürgerkriegsgesellschaften

**Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo
im Vergleich**

HSFK-Report 9/2004



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse der Autoren:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: gromes@hsfk.de · moltmann@hsfk.de · schoch@hsfk.de

Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-05-9

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Report vergleicht die externen Demokratisierungsbemühungen in Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo, gerichtet auf den begonnenen Aufbau demokratischer Institutionen und eine Bewertung ihrer Wirksamkeit. Dies geschieht unter der Überschrift einer „Zwischenbilanz“: Zum einen ist die Institutionalisierung der Demokratien noch nicht abgeschlossen; zum anderen ist noch offen, ob das inzwischen etablierte institutionelle Gefüge in der Lage ist, die Spannungen der Nachbürgerkriegskonstellation auszuhalten, zumal die Gesellschaften noch weit davon entfernt sind, sich mit der oktroyierten Demokratie zu identifizieren.

Zahlreiche von außen in Gang gebrachte Friedensabkommen setzen darauf, dass sich Nachbürgerkriegsgesellschaften mit Hilfe von Demokratisierung befrieden lassen. Doch dieses Vorhaben ist in ethnisch zerklüfteten Nachbürgerkriegsgesellschaften mit einer Reihe von Besonderheiten konfrontiert: Erfahrungen und Traumata ethno-nationaler Identitätspolitik wirken nach dem Ende des Krieges weiter, alle Seiten halten an politischen Maximalforderungen fest, unter den Kontrahenten herrscht tiefes Misstrauen fort, ungeklärte Statusfragen überschatten die täglichen politischen Auseinandersetzungen. Dadurch kommen zwei der Grundvoraussetzungen jeder Demokratie nur schwer zustande: Kooperationsbereitschaft und Kompromissfähigkeit der konkurrierenden Lager. Den daraus erwachsenden Gefahren suchen internationale Akteure mit externer Einflussnahme und militärischer Präsenz zu begegnen. Ob und wie indes auf solchem Wege Nachbürgerkriegsgesellschaften zum Frieden finden, ist nicht ausgemacht. Obwohl in der internationalen Politik seit den 1990er Jahren hoch gepriesen, stellt die Strategie der Demokratisierung in vieler Hinsicht *terra incognita* dar.

Die drei Fälle

Das Dayton-Abkommen für Bosnien und Herzegowina gab den Konfliktparteien einen gemeinsamen Staat vor, der sich aus zwei fast souveränen Teilrepubliken zusammensetzt. Die gesamtstaatlichen Institutionen hingegen müssen sich mit spärlichen Kompetenzen begnügen. Konkordanzdemokratische Strukturen beteiligen Bosniaken, Serben und Kroaten an Regierung und Gesetzgebung, allerdings um den Preis, die politischen Trennlinien des ethnisierten Konflikts festzuschreiben. Gleichwohl hält der ‚kalte‘ Frieden zwischen allen drei Volksgruppen seit nunmehr neun Jahren. Obschon die internationale Friedenstruppe im Laufe der Zeit auf rund 7.000 Soldaten verkleinert wurde, kam es zu keinem Rückfall in den Bürgerkrieg. Seit Kriegsende waren die Bürger schon häufig zur Stimmabgabe aufgerufen, und mittlerweile lässt sich mit Recht von freien Wahlen sprechen. Im Blick auf individuelle Sicherheiten und Freiheiten konnte die Demokratisierung deutliche Fortschritte erzielen. Doch ist die Zunahme individueller Freiheit kein Ausdruck demokratischer Souveränität, vielmehr verdankt sie sich weitgehend dem Wirken externer Akteure. Im Bereich der zivilen Friedensimplementierung ist der Hohe Repräsentant der wichtigste dieser Akteure. Zwei Jahre nach Beginn seiner Mission wurde er ermächtigt, selbst Gesetze zu erlassen und gewählte Politiker aus ihren Ämtern zu entfernen. Diese

Machtfülle erschwert, dass sich die Konfliktparteien das Projekt der Demokratisierung zu eigen machen.

Mit dem Belfaster Karfreitagsabkommen von 1998 versuchten Großbritannien und Irland zusammen mit den Konfliktparteien, einen der ältesten innerstaatlichen Gewaltkonflikte Europas zu beenden. Sie einigten sich darauf, die strittige Zugehörigkeit Nordirlands für eine künftige Mehrheitsentscheidung zu öffnen und damit die Entscheidung über den Endstatus zu vertagen. Eine parlamentarische Legislative und Exekutive Nordirlands unter Beteiligung beider konfligierender Lager soll geschaffen werden. Diese neuen demokratischen Institutionen werden mit einem gesamtirischen Rat auf der einen, mit einem Rat der britischen Inseln auf der anderen Seite verzahnt. Großbritannien und Irland wachen gemeinsam über das Abkommen; internationale Kommissionen suchen Lösungswege für die offenen Probleme: Polizei- und Justizreform, *decommissioning* der Paramilitärs. Konkordanzdemokratische Ansätze gewährleisteten eine Machtbeteiligung der ethnisch-religiös definierten Minderheit. Dank der Kooperation zwischen den beiden Garantiemächten hat die Vereinbarung immerhin noch Bestand. Jedoch hapert es an der Umsetzung: Wegen fehlender Kooperationsbereitschaft der Antagonisten blieb die Selbstverwaltung während der meisten Zeit suspendiert, und die Auflösung der paramilitärischen Organisationen stagniert.

Im Kosovo hat nach dem NATO-Krieg und dem Abzug der serbischen Truppen 1999 die UNO alle Macht übernommen. Die Kosovo-Mission UNMIK versucht, Demokratie und Selbstregierung voranzubringen – doch innerhalb Rest-Jugoslawiens. Das ist der inhärente Widerspruch der Resolution 1244 von 1999. Angesichts des Dilemmas lautete die griffige Formel „Standards vor Status“. Die UNO hat „Provisorische Institutionen der Selbstregierung“ eingerichtet, deren konkordanzdemokratischen Elemente die serbische Minderheit an Gesetzgebung und Exekutive beteiligen sollen. Doch gelang es der UNMIK bisher nicht, die beiden Volksgruppen zu einer wirklichen Kooperation zu veranlassen. Vielmehr macht die Mehrheit, geschlossen auf Unabhängigkeitskurs, immer wieder ihre nationale Sicht zum Maß aller Dinge. Die serbische Minderheit wiederum verweigert die Zusammenarbeit und setzt darauf, Belgrads Oberhoheit über das Kosovo wiederherzustellen. Die Sicherheitslage für die Minderheit bleibt prekär; die Ausübung demokratischer Grundrechte ist empfindlich eingeschränkt; die Rückkehr von Vertriebenen wird verhindert. Im März 2004 überraschten Pogrome gegen Serben, die 19 Tote forderten, die externen Akteure. Auch die Wahlen im Oktober änderten an den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen wenig, wurden aber von der Minderheit fast geschlossen boykottiert.

Lösungsansätze: Befriedung durch Demokratisierung

Externe Akteure: In allen drei Fällen intervenierten auswärtige Mächte, um der Gewalt ein Ende zu bereiten und einen Frieden herbeizuführen. Damit manövrierten sie sich in eine Spannung zwischen temporär herbeigeführter Fremdbestimmung und dem Selbstbestimmungspostulat, das jedem Demokratiekonzept zu Grunde liegt. Am eindeutigsten haben sie dem Kosovo eine Friedensregelung *manu militari* aufgezwungen, während das Belfast-Abkommen einen Konsens der Beteiligten zum Gewaltverzicht herbeigeführt hat. In den vorliegenden Fällen unterscheiden sich auch die externen Akteure selbst. In Bos-

nien und Herzegowina unterstehen die internationale Friedenstruppe, der Hohe Repräsentant und die anderen zivilen Organisationen keiner gemeinsamen Hierarchie. Im Kosovo handelt es sich um eine Friedensmission der UNO, ihr Chef handelt als Sondervertreter des Generalsekretärs, der dem Sicherheitsrat regelmäßig Bericht erstattet. Im Nordirlandkonflikt agieren mit Großbritannien und Irland zwei demokratisch verfasste Staaten, deren Regierungen parlamentarischer Kontrollen unterliegen.

Konzepte der Demokratisierung: In allen drei Fällen haben die internationalen Akteure auf konkordanzdemokratische Elemente zurückgegriffen, am stärksten in Bosnien und Herzegowina, am geringsten im Kosovo. Allerdings weist die Demokratisierungspolitik deutliche Differenzen auf. In Bosnien und Herzegowina verfolgte man anfangs das Ziel, rasch Wahlen durchzuführen und dann das Engagement zu verringern. Doch bald wurde die Illusion verabschiedet, Demokratisierung sei eine kurzfristige Angelegenheit. Im Kosovo glaubte niemand mehr an *instant democracy*. Mit ihrem Verlängerungsautomatismus bleibt der Einsatz der UNMIK unbefristet. Von Anfang an hatte sie uneingeschränkte Vollmachten. Die Maxime „Standards vor Status“ hat die UNMIK bisher kontinuierlich verfolgt, auch wenn ihr Chef jedes Jahr wechselte.

Status: Unterschiedlich ist auch die staatliche Zugehörigkeit in den drei Fällen geregelt. Im Kosovo hat man den Status mit Bedacht in der Schwebe gelassen. Es bleibt *de jure* Bestandteil Jugoslawiens, doch entzieht die UNMIK die Provinz der Souveränität Belgrads. Auch für Nordirland wird dessen zukünftige staatliche Zugehörigkeit bewusst offen gehalten. Es gehört zum Vereinigten Königreich, doch kann es sich mit Mehrheit Irland anschließen. In Bosnien und Herzegowina dagegen gibt es seit dem Dayton-Abkommen am gemeinsamen Staat und seinen Grenzen nichts zu rütteln. Doch ist sein Status insofern ungeklärt, als die materielle Teilung der Souveränität zwischen Gesamtstaat, Entitäten und Volksgruppen umstritten bleibt.

Schlussfolgerungen

Als Erfolg der internationalen Bemühungen darf gelten, dass bisher die Friedensvereinbarungen halten und die Gewalt zurückgegangen ist. Gemessen an den Zuständen bei Kriegsende genießen die Menschen mehr Freiheiten, am spürbarsten in Bosnien und Herzegowina. In allen drei Fällen fanden mehrfach faire und freie Wahlen statt. Doch einzig in Bosnien und Herzegowina haben nicht-nationalistische Parteien an Gewicht gewonnen. Überall gleichen Wahlen aber dennoch eher offiziell sanktionierten Meinungsumfragen, weil die Wähler nicht die Richtung der Politik entscheiden können. Auf dem Balkan geht fast alle Macht von den Trägern der Protektorate aus, in Nordirland meist von der britischen Regierung.

Als „Zwischenbilanz“ erlaubt der Vergleich einige Schlussfolgerungen, ob und wie sich ethnisch fragmentierte Nachbürgerkriegsgesellschaften von außen befrieden und demokratisieren lassen.

1. Lässt man zum einen nicht zu, dass eine der früheren Kriegsparteien frei schalten und walten kann, und bleibt zum anderen eine ethnische Teilung ausgeschlossen, weil sie die Gefahr eines neuen Aufbrechens von Gewalt mit sich brächte, taugen konkordanz-

demokratische Ansätze am ehesten für Nachkriegsgesellschaften. Sie brechen Machtmonopole und schützen Minderheiten vor Majorisierung. Allerdings bürden sie den politischen Institutionen die Aufgabe auf, wie Bosnien und Herzegowina am deutlichsten zeigt, die konstitutionell akzeptierten Gegensätze in Einklang mit den Bedürfnissen an Integration und Zusammenhalt des neuen Gemeinwesens zu bringen.

2. Extern betriebene Demokratisierung muss auf die normative Kraft des Faktischen setzen und den Konfliktparteien alternative Optionen wie Sezession oder Vertreibung von Minderheiten dauerhaft versperren. Angesichts der im Bürgerkrieg verhärteten nationalistischen Identitätspolitik kann es hilfreich sein, weitergehende Demokratieforderungen zunächst zurückzustellen und Verfahren zu vereinbaren, um die nächstliegenden politischen Probleme anzugehen. Der damit erreichte Zeitgewinn weckt die Erwartung, dass sich in der praktischen Kooperation Kompromissfähigkeit und jene Tugenden entwickeln, die die Logik gewaltsamer Konfrontation durchbrechen. Soll dies gelingen, haben sich jedoch externe Akteure auf Zeithorizonte einzulassen, die über demokratische Legislaturperioden hinausgehen. In ethnisch fragmentierten Nachbürgerkriegsgesellschaften gibt es keine *instant*-Demokratisierung.
3. Man kann die Interventionen in Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo als „wohlwollende Fremdbestimmung“ verstehen, der gegenüber das demokratische Postulat der Selbstbestimmung das Nachsehen hat. Die Externen gewährleisten als Treuhänder Sicherheit und setzen Standards für die Kooperation. Letztlich müssen sich die Protagonisten des Konflikts aber selbst das Demokratisierungsprojekt aneignen, damit die leitenden Prinzipien nicht einzig von der schützenden Hand der Externen abhängen. Nach dem Aufbau gemeinsamer demokratischer Institutionen sollten sich externe Akteure deshalb darauf beschränken, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung zu garantieren. Es kann nicht zu ihren Aufgaben gehören, alles und jedes zu regeln. Sie müssen stattdessen Spielräume zulassen, innerhalb derer gewählte lokale Politiker auch Verantwortung für eigene Fehler übernehmen.

Die westlichen Demokratien waren nach 1989 nicht darauf vorbereitet, von ethnischen Kriegen verwüstete Gesellschaften zu befrieden. Es ist nicht das schlechteste Ergebnis, dass sich die externen Akteure dabei selbst verändern. Die gemeinsame Verantwortung für Nordirland hat die Beziehungen zwischen London und Dublin verbessert. Und man muss sich an den mit dem Ende von Titos Jugoslawien einhergehenden Streit im Westen um die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens erinnern, um zu ermessen, was sich seither getan hat. Dass heute im Westen ein breiter Konsens besteht, ethnischem Homogenitätswahn entgegenzutreten und auf innerstaatliche Demokratisierung und interethnische Konkordanz zu setzen, hat Vorstellungen von der naturwüchsigen Kraft des Ethno-Nationalen geschwächt. Die Umsetzung dieser Einsicht in politische Praxis markiert den Einstieg in einen Lern- und Erfahrungsprozess, dessen Ziel – Demokratisierung und Befriedung – zwar klar, aber beileibe noch nicht erreicht ist.

Inhalt

1. Warum eine vergleichende Zwischenbilanz?	1
2. Bosnien und Herzegowina: Demokratisierung mit undemokratischen Mitteln	4
2.1 Die Friedensregelung von Dayton	4
2.2 Fortschritte der Demokratisierung und Konflikttransformation	7
2.3 Probleme und Defizite der Demokratisierung	10
2.4 Fazit zum Stand der Demokratisierung	13
3. Nordirland: Konflikt de luxe?	13
3.1 Das Belfast-Abkommen vom 10. April 1998	13
3.2 Stand der Demokratisierung und Befriedung	16
3.3 Der schwindende Glanz des Belfast-Abkommens	19
4. Das Kosovo: Demokratisierung ohne Demokraten?	20
4.1 Vom Krieg zur UN-Resolution 1244	20
4.2 Stand der Demokratisierung und Befriedung	22
4.3 Macht und Ohnmacht der UNMIK	26
4.4 Fazit	29
5. Vergleichende Bilanz und Schlussfolgerungen	29
5.1 Unterschiede und Ähnlichkeiten	30
5.2 Fazit und Schlussfolgerungen	38
Abkürzungen	42

1. Warum eine vergleichende Zwischenbilanz?

„Du kannst kein Buch öffnen, ohne etwas daraus zu lernen“, lautet ein chinesisches Sprichwort. Dies gilt auch für den Vergleich. Es ist zwar ein Gemeinplatz, dass gewaltsame Konflikte akteursabhängige Bedingungen und strukturelle Kontexte spiegeln, die in jedem Fall einzigartig sind. Aber erst ein Vergleich erlaubt, über die einzelnen Narrative und Interpretationen hinauszugehen und Charakteristika zu identifizieren und zu bewerten. Dies betrifft das Verständnis der Konfliktformation und des Konfliktaustrags ebenso wie die Möglichkeit, beide zu verändern. Wie relativ Erfolge oder Misserfolge der Demokratisierungsversuche etwa im Kosovo sind, zeigt sich, sobald man sie den Mühen um Demokratie in anderen ethnisch gespaltenen Nachbürgerkriegsgesellschaften gegenüberstellt.

Dieser Report thematisiert die von externen Akteuren forcierte Demokratisierung in Bosnien und Herzegowina, in Nordirland und im Kosovo. So sehr jede dieser drei Nachbürgerkriegsgesellschaften als Einzelfall das Interesse auf sich zieht, so selten werden die jeweiligen Demokratisierungsversuche einander gegenübergestellt. Einen solchen Vergleich wollen wir mit dieser Studie leisten. Sie ist aus einem Forschungsprojekt zu extern induzierter Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften hervorgegangen.¹

Versuche, mittels Demokratisierung einen stabilen Frieden aufzubauen, gehören seit Ende des Ost-West-Konflikts zum Standardrepertoire von Abkommen, die einen innerstaatlichen Krieg beenden sollen.² Was diese drei Nachbürgerkriegsgesellschaften von anderen Fällen abhebt, ist der enorme Einfluss externer Akteure. Weitgehende Fremdbestimmung durch äußere Mächte soll die früheren Kriegsparteien zu demokratischer Selbstbestimmung führen.

Nordirland unterscheidet sich scheinbar markant vom Kosovo und von Bosnien und Herzegowina: Erstens sind die beiden Balkan-Fälle fraglos Nachbürgerkriegsgesellschaften, die Friedensschlüsse änderten die Lebensumstände der meisten Menschen radikal. In Nordirland hingegen kulminierte ein bis heute von Gewalt begleiteter, langjähriger Friedensprozess im Belfaster Friedensabkommen von 1998. Über dessen Implementierung wird jedoch bis heute gestritten, was Nordirland wieder in die Nähe der beiden anderen Fälle rückt. Beobachter weisen allerdings darauf hin, dass die ungefähr 3.700 Toten und 40.000 Verletzten in den über 30 Jahren währenden nordirischen Auseinandersetzungen nicht annähernd an die Zahlen im Kosovo oder gar in Bosnien und Herzegowina herankämen. Da kein vergleichbarer „Krieg“ stattgefunden habe, sei Nordirland auch nicht als Nachbürgerkriegsgesellschaft einzustufen. Zweitens waren hier die wichtigsten externen Akteure, Großbritannien und die Republik Irland, die meiste Zeit mehr Konfliktpartei als

Für kritische und hilfreiche Anregungen danken wir Lothar Brock, Berthold Meyer, Hans-Joachim Spanger, Wolfgang Wagner, Simone Wisotzki und Heidrun Zinecker.

1 www.hsfk.de/downloads/Kernprojekt%20III-2.pdf.

2 Vgl. Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge (Cambridge University Press), 2004.

externe Mächte. Dies hat sich jedoch mit dem Abkommen von 1998 geändert, das beiden Staaten Garantiefunktionen für dessen Implementierung übertragen hat. Ein dritter Unterschied gegenüber den beiden Konfliktfällen auf dem Balkan besteht darin, dass Nordirland zu einer der ältesten Demokratien gehört. Freilich mangelt es an Demokratie auf regionaler Ebene, da Nordirland seit 1972 mit kurzen Unterbrechungen direkt von London aus verwaltet wird, also selbst von früheren Modellen einer *home rule* weit entfernt ist. In Nordirland verschränken sich zwei Bearbeitungsstrategien des Konflikts, indem einerseits ein quasi-kolonialer Status durch Autonomie abzulösen ist und andererseits die Demokratisierung ein Machtarrangement zwischen Mehrheit und Minderheit erzeugen soll.

Trotz dieser Abweichungen sprechen folgende Gründe für einen fruchtbaren Vergleich: Die nordirischen Akteure sehen sich selbst als eine Nachbürgerkriegsgesellschaft; und die beiden konfligierenden Lager betrachten Großbritannien und die Republik Irland als externe Akteure. Die nationalistisch-republikanische Seite setzt auf eine politische Einigung der seit Beginn der 1920er Jahre geteilten Insel, die unionistisch-loyalistische wehrt sich gegen einen Anschluss an Irland, steht aber auch der Londoner Regierung mit Misstrauen gegenüber. Dies führte im Abkommen von 1998 dazu, die Frage des Status von Nordirland, ähnlich wie im Kosovo, offen zu halten, während sie in Bosnien und Herzegowina entschieden ist.

Die Grundlage für unsere komparative Analyse liefern drei kurze Fallstudien. Den Anfang (Kapitel 2) macht Bosnien und Herzegowina, wo das Abkommen von Dayton bereits neun Jahre zurückliegt. Dann folgt (Kapitel 3) Nordirland, wo das Belfast- oder Karfreitagsabkommen auf eine sechsjährige Geschichte zurückblickt. Die letzte Fallstudie (Kapitel 4) thematisiert die Friedenskonsolidierung im Kosovo seit Juni 1999. Die Fallanalysen orientieren sich an folgenden Vergleichspunkten:

*Stand der Demokratie*³

- Regelmäßige, kompetitive, allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlen
- Meinungs-, Informations-, Versammlungs-, Bewegungs- und Organisationsfreiheit
- Zugang zu vom Staat unabhängigen Medien
- Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung
- Macht undemokratischer interner Akteure

*Stand der Fremdbestimmung*⁴

- Externe Akteure mit legislativer Macht
- Externe Akteure mit exekutiver Macht
- Externe Akteure mit judikativer Macht
- Auswahl lokaler Eliten durch Externe

3 Vgl. zum Demokratiebegriff Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven und London (Yale University Press), 1999, S. 37-40; Theo Schiller, Prinzipien und Qualifikationskriterien von Demokratie, in: Dirk Berg-Schlosser/Hans-Joachim Giegel (Hg.), *Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt/M. (Campus), 1999, S. 31-33.

4 Auch der Grad an Fremdbestimmung definiert den erreichten Stand der Demokratie. Wir führen ihn aber zur besseren Übersicht als eigene Kategorie auf.

Die Aufstellung erhellt, dass wir uns hier auf die Bildung und das Funktionieren von Institutionen konzentrieren. Das macht indes nur zwei, wenngleich relevante, Dimensionen der Demokratisierung aus. Wir sind uns bewusst, dass andere, vor allem ökonomische und soziale Veränderungen, aber auch sich wandelnde Perzeptionen der Gruppen, zu kurz kommen. Inwieweit die Aufrechterhaltung des Waffenstillstandes sich der Macht der Externen verdankt und inwieweit die bisherigen Schritte der Demokratisierung tatsächlich schon die Konflikte transformiert haben, lässt sich aber nicht allein an den Institutionen ablesen. Denn die besten demokratischen Institutionen helfen nichts, solange es in der Gesellschaft an demokratischem Geist mangelt.

Wohl können Institutionen von außen errichtet werden, nicht aber lassen sich demokratische Überzeugungen erzwingen. Wenn unser Forschungsprojekt danach fragt, ob und wie Intervention und Demokratisierung von außen ethnisch fragmentierte Nachbürgerkriegsgesellschaften befrieden können, so ist das Ziel dieses Reports bescheidener. Er will eine Zwischenbilanz ziehen, und zwar in einem doppelten Sinne. In einem zeitlichen, weil die Demokratisierungsbemühungen in den drei Fällen noch anhalten. Aber auch in einem systematischen Sinn: Während wir nach den Erfolgsaussichten extern induzierter Demokratisierung fragen, untersuchen wir hier vorerst nur zwei Dimensionen gründlich: die Schaffung demokratischer Institutionen und ihr Funktionieren. Dagegen bleibt offen, wie weit die Transformation von Feinden in Demokraten gelingt. Damit hängt eine gewisse Vorsicht bei der Beurteilung von Erfolgen und Misserfolgen der Demokratisierungspolitik in unseren drei Fällen zusammen.

Jede Fallstudie beginnt mit einer knappen Analyse der Konfliktkonstellation und des Friedensschlusses. Dann skizzieren wir, ohne uns strikt an die Reihenfolge der Tabelle zu halten, Fortschritte und Defizite der seitherigen Demokratisierungspolitik. Dabei steht das Verhältnis zwischen den Intentionen der externen Akteure und der Reaktion der internen Konfliktparteien im Mittelpunkt. Auf die Fallstudien folgt eine komparative Diskussion der Demokratisierungsversuche und ihren Wirkungen (Kapitel 5). Daraus ziehen wir dann einige erste Schlussfolgerungen. Angesichts dieser Agenda sind die Fallstudien gedrängt und fokussiert auf die Bildung demokratischer Institutionen.⁵

5 Sie verzichten auch auf viele Fußnoten. Für detaillierte Belege verweisen wir auf bereits vorliegende Studien: Thorsten Gromes, *Den Frieden abgewählt? Die Friedenskonsolidierung in Bosnien und Herzegowina und die Wahlen im Oktober 2002*, Frankfurt am Main (HSFK-Report Nr. 4), 2003; Bernhard Moltmann, „Es kann der Frömmste nicht im Frieden bleiben ...“ *Nordirland und sein kalter Frieden*, Frankfurt (HSFK-Report Nr. 8), 2002, sowie ders., *Nordirland 1999/2000. Vertrauen mit beschränkter Haftung. Blockaden des Friedensprozesses und Ansätze, sie aus dem Weg zu schaffen*, Frankfurt (HSFK-Report Nr. 6), 2000; Bruno Schoch, *Gegen weitere staatliche Zersplitterung. Plädoyer für multinationale Vielfalt in Belgrad, Podgorica und Pristina*, Frankfurt (HSFK-Report Nr. 2), 2003.

2. Bosnien und Herzegowina: Demokratisierung mit undemokratischen Mitteln

2.1 Die Friedensregelung von Dayton

Das Friedensabkommen für Bosnien und Herzegowina wurde im November 1995 in Dayton vereinbart und im Dezember desselben Jahres in Paris unterzeichnet. Damit ging ein dreieinhalb Jahre dauernder Krieg zu Ende, der mehr als 200.000 Menschen das Leben gekostet und jeden zweiten Einwohner zum Flüchtling oder Vertriebenen gemacht hatte.

Vereinfacht gesagt, standen drei Kriegsparteien gegeneinander, die sich ethnisch definierten: Muslime, Serben und Kroaten. Bei der letzten Volkszählung 1991 bezeichneten sich 44 Prozent der Bevölkerung als Muslime. Dominierende Kraft unter den Muslimen, die später den Namen Bosniaken bevorzugten, war die ethno-nationalistische Partei der Demokratischen Aktion SDA. Die Bosniaken wollten als einzige der drei großen Volksgruppen die Republik Bosnien und Herzegowina als einheitlichen Staat in den 1992 international anerkannten Grenzen bewahren. Als Ziel gaben sie einen multiethnischen Staat an, der ihnen als zahlenmäßig stärkster Ethnie eine dominierende Position einräumen sollte.

Wichtigste politische Kraft der bosnisch-herzegowinischen Serben (31 Prozent der Bevölkerung) war die ethno-nationalistische Serbische Demokratische Partei SDS unter Radovan Karadzic. Sie wollte während des Krieges möglichst viele Gebiete in Nord- und Ostbosnien erobern, zu einer eigenständigen Serbischen Republik zusammenfassen und diese wiederum mit Serbien sowie den serbisch kontrollierten Gebieten in Kroatien vereinigen. Die Bundesrepublik Jugoslawien, d.h. Serbien-Montenegro, regiert von Slobodan Milosevic, unterstützte die bosnisch-herzegowinischen Serben diplomatisch wie militärisch.

17 Prozent der Bürger von Bosnien-Herzegowina definierten sich als Kroaten. Die meisten von ihnen waren Anhänger der ethno-nationalistischen Partei Kroatische Demokratische Gemeinschaft HDZ. Innerhalb der HDZ rivalisierten zwei Lager: Das gemäßigtere wandte sich gegen eine Dominanz der Muslime, trat aber zugleich für eine ungeteilte Republik Bosnien und Herzegowina ein. Führten Vertreter dieses Lagers die HDZ, galten die bosnisch-herzegowinischen Serben als die militärischen Gegner. Die radikale Strömung wollte kroatisch besiedelte Gebiete der Republik Bosnien und Herzegowina entreißen und Kroatien anschließen. Als diese Gruppe die HDZ lenkte, kam es zwischen Frühjahr 1993 und Anfang 1994 zum muslimisch-kroatischen Krieg innerhalb des Krieges in Bosnien-Herzegowina. Zu dieser Zeit kämpften die Truppen der HDZ vorrangig nicht gegen die bosnisch-herzegowinischen Serben, sondern gegen die Bosniaken. Es hing sehr von Zagreb ab, welche Strömung die Politik der bosnisch-herzegowinischen HDZ bestimmte. Kroatien sandte Geld, Waffen und Truppen nach Bosnien-Herzegowina.

Keine Kriegspartei konnte die anderen soweit niederkämpfen, dass diese sich vom Feind verordneten Friedensbedingungen beugen mussten. Ebenso wenig haben externe Akteure den Konfliktparteien das Dayton-Abkommen diktiert. Vielmehr waren die Ver-

mittler um Richard Holbrooke und Carl Bildt mit einer Mischung aus militärischen Sanktionen gegen die bosnisch-herzegowinischen Serben und politischem Druck sowie weitreichenden Zugeständnissen gegenüber allen drei Seiten erfolgreich. Die Inhalte des Friedensschlusses spiegeln diese Bedingungen seines Entstehens wider, daher charakterisieren Kompromisse, Widersprüche und Unklarheiten das Abkommen von Dayton.⁶

Zwar bleibt Bosnien und Herzegowina, so sein neuer Name, in den international anerkannten Grenzen erhalten. Die Institutionen dieses Gesamtstaates sind jedoch mit sehr schwachen Kompetenzen ausgestattet und nur verantwortlich für Außen- und Außenhandelspolitik, für Zoll- und Geldpolitik, Einwanderungsfragen sowie für unbedeutende Bereiche wie die Kontrolle des Luftverkehrs. Die meisten Kompetenzen erhalten zwei beinahe souveräne Teilrepubliken. Diese Entitäten sind unter anderem für die Verteidigung zuständig und dürfen Sonderbeziehungen zu Nachbarstaaten, sprich Kroatien oder Serbien-Montenegro, eingehen. Die bosniakisch-kroatische Föderation von Bosnien und Herzegowina ging aus einem Teilfriedensabkommen hervor, das 1994 den Bürgerkrieg zwischen Bosniaken und bosnisch-herzegowinischen Kroaten beendete. Diese Föderation erstreckt sich über 51 Prozent des Staatsgebiets und setzt sich aus zehn Kantonen zusammen, die über die meisten der den Entitäten zugewiesenen Kompetenzen verfügen. Als zweiten Teilstaat bestimmt das Dayton-Abkommen die Serbische Republik, die 49 Prozent des Territoriums erhielt.

Einerseits nimmt der Friedensschluss die ethnische Teilung von Bosnien und Herzegowina als Ergebnis des Krieges hin. So umfasst die Serbische Republik auch die frühere UN-Schutzzone Srebrenica, in der im Juli 1995 mehr als 7.800 Bosniaken ermordet wurden.⁷ Zudem geht die Verfassung des Gesamtstaates von den beiden vornehmlich ethnisch definierten Entitäten und von einem Gegensatz der drei Volksgruppen aus. Andererseits bekräftigt das Abkommen von Dayton die Unteilbarkeit von Bosnien und Herzegowina, verlangt die Bewegungsfreiheit seiner Bewohner und gewährt den Flüchtlingen und Vertriebenen das Recht auf Rückkehr in ihre ursprünglichen Wohnorte und die Rückgabe ihres Eigentums.

„[D]emocratic governmental institutions and fair procedures best produce peaceful relations within a pluralist society“, heißt es in der Präambel der neuen Verfassung für Bosnien und Herzegowina.⁸ Diese Verfassung sieht ein parlamentarisches System mit präsidentiellen Elementen und starken konkordanzdemokratischen Zügen vor.⁹ Erstens betei-

6 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (GFAP), www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380.

7 Im November 2004 gestand die Serbische Republik erstmals das Massaker selbst und seinen Umfang ein und bat die Angehörigen der Opfer um Verzeihung. Wenige Monate zuvor hatte der Präsident der Serbischen Republik, Dragan Cavic (SDS), Srebrenica als schwarze Seite in der serbischen Geschichte bezeichnet. Dragan Stanimirovic, Apology for Srebrenica, Transitions online, Balkan Reconstruction Report, 18. November 2004, www.tol.cz.

8 GFAP; Präambel, Abs. 3. Wie sich das dargestellte politische System in den letzten neun Jahren geändert hat, wird hier nicht ausgeführt.

9 Auch die Föderation und zwei ihrer zehn Kantone sind stark konkordanzdemokratisch ausgerichtet.

liegt eine Konkordanzdemokratie alle wichtigen Gruppen an der Regierung. Zweitens verfügen die Konfliktparteien in den Entscheidungsgremien über ein Veto-Recht. Drittens werden öffentliche Ämter nach Proporz vergeben. So weit wie möglich sollen viertens die jeweiligen Gruppen über ihre eigenen Angelegenheiten selbst bestimmen, etwa in Form von Föderalismus.¹⁰ Über die Entitäten und Kantone ist dieses vierte Element in der Verfassung verankert. Das Prinzip der Proportionalität wird zumeist an den Entitäten und deren Bevölkerungsstruktur angelehnt. So muss jeder dritte Abgeordnete im Repräsentantenhaus (erste Kammer der Parlamentarischen Versammlung) und mindestens jeder dritte Minister im Ministerrat aus der Serbischen Republik kommen. Diese Regelungen können, müssen aber nicht auf einen Proporz nach der Größe der Volksgruppen hinauslaufen. Das dreiköpfige Präsidium bilden zwei direkt in der Föderation gewählte Mitglieder und ein direkt in der Serbischen Republik gewähltes Mitglied. Diesem Bundesorgan liegt ein weiteres zentrales Prinzip der Dayton-Verfassung zugrunde, das Bosniaken, Serben und Kroaten als die konstitutiven Völker von Bosnien und Herzegowina vorsieht. Daher bestimmen die Wähler in der Föderation ein bosniakisches und ein kroatisches Mitglied, während die der Serbischen Republik einen Serben in das Präsidium berufen. Wer sich nicht zu einer dieser drei Volksgruppen bekennt, kann nicht dem Präsidium angehören. Der konstitutive Status dieser drei Ethnien liegt auch der zweiten Kammer der Parlamentarischen Versammlung, dem Haus der Völker, zugrunde. Hier sind Bosniaken, Serben und Kroaten mit jeweils fünf Delegierten vertreten. Sowohl das Repräsentantenhaus als auch das Haus der Völker müssen einem Gesetz zustimmen, damit dieses in Kraft tritt. Die Mehrheit der Delegierten einer Volksgruppe kann im Haus der Völker einen Sachverhalt zu ihrem vitalen Interesse erklären. Dann sind zur Verabschiedung einer Vorlage Mehrheiten bei den Delegierten aller Völker erforderlich, was auf ein Veto-Recht hinausläuft. Über ein Veto innerhalb ihres Organs verfügen auch die Mitglieder des Präsidiums. Angesichts der Verfahrensregeln für die Parlamentarische Versammlung ist es sehr wahrscheinlich, dass nicht nur im Präsidium, sondern auch im Ministerrat Vertreter aller drei Volksgruppen sitzen. Damit ist das konkordanzdemokratische Kriterium des gemeinsamen Regierens erfüllt.

So wenige Kompetenzen die Bundesorgane besitzen, so sehr verfügen hier die drei Volksgruppen über Hebel zum Schutz ihrer Interessen. Das komplizierte politische System lässt sich vereinfacht auf die Formel bringen: ein Staat, zwei Entitäten, drei Volksgruppen. Manche allerdings bezeichnen es lieber als „politischen Frankenstein.“¹¹

10 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven und London (Yale University Press), 1977, S. 25-47.

11 Mato Djakovic, *Dejtonski ustav*, Nezavisne Novine, Internetausgabe, 7.8.2004.

2.2 Fortschritte der Demokratisierung und Konflikttransformation

Der Frieden zwischen den Volksgruppen, so kalt er auch sein mag, hält nun schon neun Jahre. Obwohl die internationale Friedenstruppe¹² von rund 60.000 auf gut 7.000 Soldaten reduziert wurde, kam es zu keinen neuen militärischen Auseinandersetzungen.¹³ Umfragen zufolge erwarten immer weniger Menschen einen neuen Krieg für den Fall eines Abzugs der Friedenstruppe.¹⁴ Zwar liegen keine genauen und verlässlichen Zahlen über die Entwicklung politisch motivierter Gewalt vor, dennoch kann man hier von einem deutlichen Rückgang ausgehen. Das gilt vor allem für Verbrechen seitens staatlicher Stellen. Zudem distanzieren sich heute Vertreter der ethno-nationalistischen Parteien von Gewalt gegen Angehörige anderer Volksgruppen.

Das Niveau der Demokratie in Bosnien und Herzegowina liegt heute merklich höher als kurz nach dem Friedensschluss.¹⁵ Politische Parteien und andere Organisationen können heute weitgehend ungehindert agieren und ohne Furcht vor Gewalt und Einschüchterung für ihre Ziele werben. Damit verbunden ist eine deutlich verbesserte Freiheit der Bewegung, und das auch in die andere Entität oder Gebiete hinein, in denen die eigene Volksgruppe die Minderheit stellt. Das Medienangebot ist vielfältig, und den Menschen steht es offen, andere Informationsquellen als die der staatlichen Strukturen zu nutzen. Hassserfüllte oder aggressive Botschaften gegen andere Volksgruppen konnten gerade in den elektronischen Medien zurückgedrängt werden. Die Wahlen wurden aus diesen Gründen freier und fairer.

Das Repräsentantenhaus des Bundesstaates sowie das der Föderation wurde bereits viermal gewählt (1996, 1998, 2000, 2002), das gesamtbosnische Präsidium dreimal (1996, 1998, 2002), die Nationalversammlung der Serbischen Republik sogar fünfmal (1996, 1997, 1998, 2000, 2002). Die Gemeindevertretungen haben die Wähler nach Kriegsende 1997, 2002 und zuletzt Anfang Oktober 2004 bestimmt. Allerdings verzichteten mit den Jahren immer mehr Bürger auf ihre Stimmabgabe oder auf die dafür erforderliche Registrierung. An den Wahlen 2002 und 2004 beteiligte sich nicht einmal jeder zweite Berechtigte.

12 Nach Dayton kam die von der NATO geführte IFOR (Implementation Force) ins Land, die ihren Namen später in SFOR (Stabilisation Force) änderte. Seit Anfang Dezember 2004 sorgt die von der EU-geführte Friedenstruppe EUFOR für militärische Stabilität.

13 Dabei ist der Abbau der einheimischen Streitkräfte von 419.000 Soldaten bei Kriegsende auf die nun anvisierte Zahl von 12.000 (8.000 in der Föderation, 4.000 in der Serbischen Republik) zu bedenken. Defence Reform Commission, *The Path to Partnership for Peace: Report of the Defence Reform Commission*, Sarajevo, 29. September 2003, www.oscebih.org/documents/12-eng.pdf.

14 Die vom Early Warning System ermittelten Zahlen (www.ews.undp.ba/eng/izvjestaji.asp) umfassen den Zeitraum vom zweiten Quartal 2000 bis heute. Stellt man sie in eine Reihe, zeigt sich, dass die Menschen in bosniakischen Mehrheitsgebieten, vor allem aber in Regionen mit kroatischer Mehrheit, nun weniger einen neuen Krieg erwarten.

15 Vgl. etwa das Ländergutachten zu Bosnien und Herzegowina im Bertelsmann-Transformation-Index, www.bertelsmann-transformation-index.de/177.0.html.

Die von der Dayton-Verfassung vorgegebenen gemeinsamen Institutionen arbeiten zwar noch immer nicht gut, allerdings weit besser als in den Monaten nach den ersten Nachbürgerkriegswahlen im September 1996. Dafür ein positives Beispiel, das letztlich zynisch anmutet: Die drei Mitglieder des Präsidiums konnten 1996 nur unter großen Mühen zu einem ersten Treffen zusammengebracht werden. 2003 hingegen haben sie ihr Budget überzogen.¹⁶ Die *presidency*, so der englische Name, entwickelte sich damit vom Abstraktum Präsidentschaft zum arbeitenden Präsidium.

Die dargestellten Fortschritte gehen größtenteils auf externe Akteure zurück, vor allem auf Eingriffe des Hohen Repräsentanten. Laut Dayton-Abkommen soll dieser Aktivitäten mobilisieren und koordinieren, mit denen die zivilen Bestimmungen des Friedensschlusses umgesetzt werden. Weiterhin soll er die Regelung von dabei auftretenden Problemen unterstützen. Schärfste Waffe des Hohen Repräsentanten und seiner Behörde, des OHR (*Office of the High Representative*), war zunächst, die Wiederaufbauhilfe zu konditionieren. Doch Ende 1997 zogen die externen Akteure eine enttäuschende Bilanz: Die neuen, gemeinsamen Institutionen funktionierten kaum oder gar nicht, die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen wurde blockiert, und die meisten Kriegsverbrecher konnten weiterhin frei agieren. Daraufhin erweiterte die Friedensimplementierungskonferenz im Dezember 1997 die Befugnisse des Hohen Repräsentanten drastisch. Fortan war er ermächtigt, selbst Gesetze und andere Entscheidungen zu verfügen sowie Offizielle und sogar gewählte Politiker abzusetzen, die seiner Ansicht nach gegen das Friedensabkommen verstoßen.

Zu Beginn ihrer Mission setzten die externen Akteure auf einen minimalen Ansatz der Demokratisierung. Sie wollten möglichst schnell Wahlen abhalten und die in Dayton vereinbarten gemeinsamen Institutionen errichten. Dieser Ansatz hätte, wenn überhaupt, nur funktionieren können, wenn die durch die Wahl im Amt bestätigten politischen Eliten aus Kriegszeiten dem Dayton-Abkommen und demokratischen Werten verpflichtet gewesen wären. Dies aber war nicht der Fall. Aus diesem Grund scheiterten diese Versuche einer *instant democracy*.

Mit dem nach 1997 eingeschlagenen Weg wurde das Ziel einer Demokratie in Bosnien und Herzegowina nicht aufgegeben. Mit etwas Wohlwollen kann man ihm bescheinigen, die Grundlagen für ein Gelingen der Demokratie schaffen zu wollen. „Democracy in the long run“, lässt sich als Motto dieser neuen Politik formulieren. Teil dieses neuen Ansatzes war, die weiterhin dominierenden ethno-nationalistischen Parteien SDS, HDZ und SDA zu schwächen. „Ich habe nicht das geringste Verständnis für Obstruktionisten und Nationalisten, und ich halte sie für Gift für dieses Land“, meinte 2000 der damalige Hohe Repräsentant Wolfgang Petritsch.¹⁷ Sein Nachfolger Paddy Ashdown äußerte sich gerade zu Beginn seines Mandats weit kooperationsfreudiger gegenüber den ethno-nationalistischen Parteien. Auch er erlässt Gesetze und entfernt gewählte Politiker aus ihren Äm-

16 Vgl OHR Media Round-up vom 9.6.2004 und 25.8.2003.

17 Wolfgang Petritsch, Bosnien und Herzegowina 5 Jahre nach Dayton. Hat der Friede eine Chance?, Klagenfurt (Wieser), 2001, S. 244.

tern. Doch zugleich versucht er, die nach den Wahlen 2002 wieder regierenden ethno-nationalistischen Parteien auf eine Reformpolitik zu verpflichten, die für „Jobs and Justice“ und die Annäherung an die Europäische Union sorgen soll.

Die drei großen ethno-nationalistischen Parteien hatten vor und während des Krieges Machtnetze geknüpft, durch die sie in ihrem jeweiligen Gebiet fast unbegrenzt und unkontrolliert herrschen konnten. SDS, HDZ und SDA besetzten die meisten Einrichtungen von Relevanz für das öffentliche Leben mit ihren Leuten und führten damit die Herrschaftsstrukturen des sozialistischen Jugoslawien unter anderer ideologischer Ausrichtung fort. So kontrollierten sie die Zahlungsbüros, die finanzielle Transaktionen einschließlich der Erhebung von Steuern abwickelten. Die Machtnetze reichten weit in die Verwaltungsinstitutionen, in die Rechtsprechung und in die Polizei. Durch die Kontrolle „staatlicher“ Unternehmen verfügten sie über Arbeitsplätze, zudem wiesen die ethno-nationalistischen Parteien Wohnraum zu. Des weiteren standen Medien und Geheimpolizeien unter ihrem Einfluss oder ihrer Kontrolle.¹⁸ Die Institutionen gemäß des Dayton-Abkommens mit Leben zu füllen, hätte diese Machtstrukturen ausgehöhlt. Daher waren vor allem die SDS und HDZ kaum an einer effektiven Arbeit der gemeinsamen Institutionen interessiert. Sie verweigerten ihnen die erforderlichen Mittel und nutzten die Verfahren der Konkordanzdemokratie, aber auch andere Wege, um Entscheidungen innerhalb der oder über die entsprechenden Institutionen zu blockieren.

Ein Schlag gegen diese Machtstrukturen war, Funk und Fernsehen zu regulieren und alternative und unabhängige Medien international zu unterstützen. Milizen und Geheimpolizeien der ethno-nationalistischen Parteien wurden aufgelöst, ebenso die von ihnen kontrollierten Zahlungsbüros. Politiker und andere Offizielle, die sich demokratischen Prinzipien oder dem Dayton-Abkommen widersetzen, werden aus öffentlichen und sogar aus parteiinternen Positionen entfernt, mit einem Aktivitätsverbot belegt oder gar nicht erst ins Amt gelassen. Eigens eingerichtete Behörden sollen gewährleisten, dass der öffentliche Dienst Positionen fortan nach Qualifikation und nicht nach ethnischer oder Partei-Loyalität vergibt. Ein Hoher Justizrat überwacht und ernennt Richter und Staatsanwälte, damit diese dem Gebot der Gewaltenteilung folgen und frei von unzulässigem politischem Einfluss entscheiden. Die Parteien dürfen in ihrer Propaganda nicht gegen den Friedensschluss oder ihre Konkurrenten hetzen, sonst droht ihnen der Ausschluss von den Wahlen. All diese Maßnahmen treffen nicht nur SDA, SDS und HDZ, sondern auch die anderen politischen Parteien.

Dieser Ansatz, der sich unter Ashdown (seit 2002 im Amt) auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit konzentriert, hat die undemokratischen Machtstrukturen der ethno-nationalistischen Parteien deutlich geschwächt. Das stärkte die legalen politischen Institu-

18 ESI, Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina. Part One, Bosnian Power Structures, 14. Oktober 1999, S. 4-6; Andreas Heilborn, Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina. Entwicklungen – Analysen – Perspektiven, in: Südosteuropa Mitteilungen, Jg. 36, Nr. 4, 1996, S. 305; Hans-Joachim Hoppe, Das Dayton-Abkommen und die neue Führungselite in Bosnien-Herzegowina, Köln (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 14), 1998.

tionen und die Teilung der Gewalten. Die European Stability Initiative (ESI) sah die ethno-nationalistischen Parteien nach ihrer Wahlniederlage 2000 sogar auf dem Weg zu normalen Parteien. Da sie Wählerstimmen immer weniger kaufen oder durch Einschüchterung erzwingen könnten, müssten sie sich den Anliegen der Menschen gegenüber aufgeschlossen zeigen.¹⁹

Im Resümee zeigt sich ein Paradoxon der Demokratisierung in Bosnien und Herzegowina.²⁰ Selbstbestimmung gehört zu den Kriterien der Demokratie, doch Fortschritte der Demokratisierung waren vor allem durch die wachsende Fremdbestimmung zu verzeichnen. Als nach Ende des Bürgerkrieges die Demokratisierung noch weit mehr den damals herrschenden lokalen Akteuren überlassen war, stand es um die demokratischen Rechte und Freiheiten weit schlechter als heute. Die Alternative zur Demokratisierung über stärkere Eingriffe seitens des OHR und Anderer wäre eine Selbstbestimmung nach den Wünschen einer autokratischen, korrupten ethno-nationalistischen Elite gewesen. Doch dieser lag und liegt nicht sonderlich viel an Demokratie und einer Entspannung zwischen den Volksgruppen.

2.3 Probleme und Defizite der Demokratisierung

Mangelnde Selbstbestimmung der Bürger von Bosnien und Herzegowina

Die Fremdbestimmung geht so weit, dass man Bosnien und Herzegowina als internationales Protektorat einstufen muss.²¹ Seine Bürger entscheiden zwar durch allgemeine, freie, gleiche, geheime und kompetitive Wahlen über die Zusammensetzung von Parlamenten und Regierungen. Doch entfalten diese Urnengänge bisher aus zwei Gründen nur äußerst geringe Wirksamkeit. Zum einen, weil der Hohe Repräsentant gewählte Politiker absetzen kann, zum zweiten, weil die gewählten Politiker kaum noch Autonomie über die Entscheidungsprozesse besitzen. Viele politische Entscheidungen werden nicht von den bosnisch-herzegowinischen Institutionen angestoßen oder getroffen, sondern vom Büro des Hohen Repräsentanten. Das kleine Büro, das anfänglich die zivilen Aufgaben der Friedenskonsolidierung koordinieren sollte, wurde zum Regierungssitz der Statthalter jener, die sich Internationale Gemeinschaft nennen.

Die externen Akteure wollen zwar demokratische Werte und Prinzipien vermitteln, setzen dabei aber undemokratische Mittel ein. Die Bürger von Bosnien und Herzegowina

19 ESI, Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina. Part Three. The end of the nationalist regimes and the future of the Bosnian state, 22. März 2001, S. 6-13, www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_14.pdf.

20 Die International Crisis Group (ICG) spricht von Paradoxien des state-building: ICG, Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building, Balkan Report, Nr. 146, Sarajevo und Brüssel, 22. Juli 2003, www.crisisweb.org/home/getfile.cfm?id=154&type=pdf.

21 S. David Chandler, Bosnia. Faking Democracy After Dayton, 2. Auflage, London und Sterling (Pluto Press), 2000; Gerald Knaus/Felix Martin: Travails of The European Raj, in: Journal of Democracy, Jg. 14, Nr. 3, 2003, S. 60-74; Institute for War and Peace Reporting, Balkan Crisis Report Nr. 447 (Bosnia Special: Ashdown Furore), 23. Juli 2003, www.iwpr.net/index.pl?balkans_200307.html; ICG, a.a.O. (Anm. 20)

sollen lernen, dass politische Entscheidungen demokratisch zustande kommen müssen. Allerdings können sie den Hohen Repräsentanten, der das wichtigste Amt im Land ausfüllt, nicht aus mehreren Kandidaten auswählen. In einer Demokratie sollen eine gewählte Opposition und Gewaltenteilung die Macht der Regierung beschränken und kontrollieren. Es gibt jedoch keine von den Bürgern berufene Opposition oder eine unabhängige Justiz, die die Macht des Hohen Repräsentanten begrenzen. Das Recht soll jeden binden, das OHR aber steht faktisch über dem Gesetz. Bei Absetzungen ist das Büro des Hohen Repräsentanten Ankläger und Richter in einem. Das internationale Protektorat über Bosnien und Herzegowina bedeutet die Herrschaft „wohlwollender Despoten“²² oder, noch überspitzter formuliert: Sie kommt einer Demokratisierungsdiktatur gleich.

Dieser drastische Ausdruck weist auf die weiteren negativen Seiten der Fremdbestimmung in Bosnien und Herzegowina. Wolfgang Petritsch beklagte ein Abhängigkeitssyndrom: Die lokalen Politiker entzogen sich der Verantwortung gegenüber den Wählern, indem sie vermeintlich unpopuläre Beschlüsse nicht selber trafen, sondern dem Hohen Repräsentanten überließen.²³

Die weitreichenden Befugnisse des Hohen Repräsentanten machen es darüber hinaus sehr schwierig, die Motive für das Handeln der bosnisch-herzegowinischen Politiker zu beurteilen. Agieren sie aus Überzeugung und aus neuen Einsichten, oder handeln sie aus Opportunismus und Furcht vor Sanktionen? Sowohl die lokalen als auch die anderen externen Akteure gehen angesichts der Macht der externen Akteure davon aus, opportunistische Motive seien ausschlaggebend. Misstrauen wird auf diese Weise nicht abgebaut.

Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln?

Der Krieg in Bosnien-Herzegowina wurde darüber ausgefochten, ob der gemeinsame Staat bestehen bleibt. Das Dayton-Abkommen regelte diesen Konflikt in doppelter Hinsicht: Zum einen schreibt es einen gemeinsamen, aber dezentralisierten Staat mit Konkordanzdemokratie vor. Zum anderen hat es festgelegt, in welchen Institutionen und mit welchen Verfahren dieses politische System geändert werden kann. Ein zentrales Problem für die Demokratisierung liegt darin, dass sich die Führungen der Volksgruppen dieser Regelung nicht beugen wollen. Politische Konflikte finden vor allem über die Institutionen statt und weniger in den vom Dayton-Abkommen vorgeschriebenen Strukturen. So hat sich die HDZ zeitweise auch offiziell aus den gemeinsamen Institutionen zurückgezogen und eine dritte, kroatische Entität gefordert oder die staatliche Selbständigkeit von Kroaten besiedelter Gebiete vorangetrieben. Die Konfliktparteien streiten sich über die Zahl und die Kompetenzen der Teilrepubliken und darüber, ob es überhaupt Entitäten geben soll. Ausdruck dieses größeren Konflikts ist auch der Streit um Hoheitszeichen, Hymnen oder Namen der Entitäten und von Gemeinden.

22 Knaus/Martin, a.a.O. (Anm. 21), S. 62.

23 Petritsch, a.a.O. (Anm. 17), S. 125, 128.

Umfragen zufolge hat für die Bürger von Bosnien und Herzegowina Priorität, die hohe Arbeitslosigkeit oder die wuchernde Korruption zu bekämpfen.²⁴ Der Streit der politischen Parteien jedoch bleibt fixiert auf den Staat und dessen Strukturen. Zu den Ursachen dafür gehören die widersprüchlichen Vorgaben des Dayton-Abkommens. Ein anderer Grund liegt darin, dass mehr die externen als die lokalen Akteure das politische System ausgestaltet haben. Des weiteren unterstützten gerade bis 2000 Rest-Jugoslawien und Kroatien trotz ihrer Unterschriften in Paris jene Kräfte in Bosnien und Herzegowina, die zum großen Teil einen gemeinsamen Staat ablehnten und bekämpften. Darüber hinaus schützte es die illegalen Machtstrukturen, wenn der Konflikt über die staatlichen Institutionen dieselben schwach hielt. Die weitgehende Entmachtung der lokalen Politiker durch das OHR mag viele von ihnen verleiten, nicht in den staatlichen Strukturen zu arbeiten, sondern stets nur über einen alternativen Staatsaufbau zu streiten. Das wiederum gibt dem Hohen Repräsentanten Anlass zu weiteren Eingriffen.

Der Streit um den Staat und seine Strukturen legitimiert die ethno-nationalistischen Parteien, und genau das liegt auch in deren Absicht. Mit der Verfassung scheint die Position und damit das Schicksal der gesamten jeweiligen Volksgruppe auf dem Spiel zu stehen. Politische Fragen jenseits der ethnischen Konfliktlinie hingegen treten in den Hintergrund. Die in den letzten neun Jahren zwar deutlich zurückgegangene, aber immer noch große Zahl der Stimmen für die ethno-nationalistischen Parteien SDS, HDZ und SDA ist Ursache und Indikator dieses Konflikts über die Institutionen.

Dieser Konflikt beherrscht bis heute die Politik, scheint sich allerdings, und das ist kein Widerspruch, seit drei, vier Jahren abzuswächen. Zwar streiten die Ethno-Nationalisten weiterhin um den Staatsaufbau von Bosnien und Herzegowina, doch stellen sie den gemeinsamen Staat immer weniger in Frage. Zudem tragen sie diesen Konflikt zunehmend in den umstrittenen Institutionen aus. Serben und Kroaten geht es nun weniger um den Austritt aus Bosnien und Herzegowina, sondern mehr um ihre Position innerhalb des Landes.²⁵ Die Schnitte in die ethno-nationalistischen Machtstrukturen sind eine Ursache für diesen Trend, haben sie doch die Dayton-Institutionen für die lokalen Politiker relevanter gemacht. Ein anderer Grund liegt darin, dass Kroatien nach dem Tode seines Präsidenten Franjo Tudjman und, mit Abstrichen, Serbien-Montenegro seit dem Sturz von Slobodan Milosevic den Staat Bosnien und Herzegowina und dessen Grenzen stärker respektieren. Diese Entwicklung und die Politik der Internationalen Gemeinschaft, die sich am Dayton-Abkommen ausrichtete, demonstrierte den sezeessionswilligen Serben und Kroaten in Bosnien und Herzegowina, dass ihre Ziele nicht realisierbar sind. Schließlich entstand bei den Volksgruppen von Bosnien und Herzegowina in einem Punkt wieder eine gemeinsame politische Vision: der Beitritt des Landes zur Europäischen Union. Die

24 Zuletzt: UNDP Bosnia and Herzegovina – Early Warning System, Quarterly Report January-March 2004, S. 40, www.undp.ba/publications/I%20EWS%202004%20Engleska.pdf.

25 Aus den Umfragen des Early Warning Systems (s. Anm. 14) lässt sich herauslesen, dass die bosnisch-herzegowinischen Serben in wachsendem Maße den gemeinsamen Staat akzeptieren.

lokalen Politiker können nicht ignorieren, dass sich fast 90 Prozent der Bürger für eine solche Mitgliedschaft aussprechen.²⁶

2.4 Fazit zum Stand der Demokratisierung

Neun Jahre nach dem Friedensschluss weist Bosnien und Herzegowina demokratische Züge auf, ist aber keine Demokratie. Das Land gewährleistet die grundlegenden Freiheiten der Meinung, Versammlung und Organisation und verfügt über eine plurale Medien- und Parteienlandschaft. Allgemeine und geheime Wahlen finden regelmäßig statt und haben bereits mehrmals Regierungsparteien einen Machtverlust beschert. Dennoch sind die Wahlen angesichts der Machtfülle für externe Akteure nur eingeschränkt wirksam. Ohne diese Fremdbestimmung wären wahrscheinlich viele oder sogar die meisten Fortschritte der Demokratisierung ausgeblieben. In mancher Hinsicht jedoch erschwert das Demokratisierungsprotektorat, dass sich die bosnisch-herzegowinischen Konfliktparteien das Projekt der Demokratie zu eigen machen.

3. Nordirland: Konflikt de luxe?

3.1 Das Belfast-Abkommen vom 10. April 1998

Als am 10. April 1998, dem Karfreitag jenes Jahres, die nordirischen Konfliktparteien sowie die britische und irische Regierung in Belfast ein Friedensabkommen (offizielle Bezeichnung „Agreement reached in the multiparty negotiations“)²⁷ schlossen, schien einer der ältesten innerstaatlichen Konflikte in Europa zu Ende zu gehen. Was bündig als „Nordirland-Konflikt“ etikettiert wird, umfasst vielschichtige Auseinandersetzungen um Souveränität, Selbstbestimmung und eine Balance zwischen (protestantischer) Mehrheit und (katholischer) Minderheit. Die vertikale Spaltung der nordirischen Gesellschaft, meist unreflektiert als „ethnisch“ bezeichnet, spiegelt den Kampf um ein Territorium, dessen britische Okkupation bereits über 400 Jahre zurückliegt. Von 1,6 Mio. Einwohnern gehören 43,8 Prozent zur römisch-katholischen Kirche, 50,6 Prozent zu protestantischen Glaubensgemeinschaften. Die eine Gruppe identifiziert sich mit der irischen Vergangenheit, die andere nimmt sich als britisch wahr; die eine formt heute das nationalistisch-republikanische Lager, die andere das unionistisch-loyalistische; die einen wollen die Teilung der Insel im Jahr 1920/21 wieder aufheben, als sich im Süden die heutige Republik Irland etablierte und die sechs Grafschaften des Nordostens beim Vereinigten Königreich verblieben, die anderen beharren auf den Bindungen an Großbritannien.

26 The European Commission's Delegation to Bosnia & Herzegovina, The population of Bosnia and Herzegovina wants one public broadcaster and a single economic state, www.delbih.cec.eu.int/en/worddocuments/word283.htm.

27 Vollständiger Text unter: www.nio.gov.uk/issues/agreement.htm.

Das Belfast-Abkommen konzipiert nun eine Herrschaftsordnung, die den Postulaten der Gleichberechtigung der Gruppen, der Rechtsstaatlichkeit der Institutionen und der Friedensverträglichkeit des öffentlichen Lebens Genüge tun soll. Es gilt als prominentes Beispiel für den Versuch, das Konzept der Konkordanzdemokratie mit dessen Bestandteilen der Machtteilung, des Respekts der konkurrierenden Gruppen (englisch: *communities*) und des Schutzes der Mehrheit bzw. der Sicherheit der Minderheit²⁸ in die Praxis umzusetzen. Das Ziel der Befriedung findet seinen Niederschlag in der Verpflichtung aller politischen Parteien, auf Androhung und Gebrauch von Gewalt als Mittel zu verzichten und sich von paramilitärischen Organisationen loszusagen, parallel zu Garantien von Menschen- und Bürgerrechten sowie Rechtsstaatlichkeit. Im internationalen Vergleich als innovativ erwiesen sich die Ansätze, nationale Souveränität durch intrastaatliche Kooperation zu überwinden.²⁹

Die Architektur des Abkommens stützt sich auf sechs Elemente. Das Fundament (1) bilden die irische Bestätigung der gegenwärtigen britischen Souveränität über Nordirland und die britische Bereitschaft, diese aufzugeben, wenn in Zukunft eine Mehrheit der nordirischen Bevölkerung dies wünscht. Parallel dazu verzichtet Irland auf seine, in die Verfassung von 1937 eingeschriebenen territorialen Ansprüche auf Nordirland. Zwei Säulen bauen darauf auf: die Konstituierung einer Parlamentarischen Versammlung mit einer von beiden Lagern zu besetzenden Exekutive (2) und eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Norden und dem Süden auf der irischen Insel (3). Darüber operiert ein Rat der britischen Inseln (4), der auf einer Ost-West-Achse Nordirland und Irland mit Schottland, Wales und England verbindet. Großbritannien und Irland vereinbarten, als Garantiemächte für das Gesamtkonstrukt zu fungieren. International besetzten Kommissionen wurde übertragen, Lösungen für Probleme zu suchen, die die Verhandlungen nicht klären konnten (5). Dazu zählten vorrangig die Reform der Polizei und des Justizwesens, die der unionistischen Dominanz zu entziehen waren, und die Außerdienststellung (englisch *decommissioning*) von paramilitärischen Organisationen. Das Abkommen erhielt eine eigene Legitimation (6) durch die positiven Ergebnisse aus Referenden, die am 22. Mai 1998 in beiden Jurisdiktionen auf der irischen Insel stattfanden.

Bei aller Skepsis, ob das Belfast-Abkommen den geweckten Erwartungen entspricht, bleibt als Fazit, dass die Vereinbarung immerhin schon sechs Jahre Bestand hat. Dass dem immer noch so ist, verdankt sich der Kooperation von Großbritannien und Irland bei der Steuerung des politischen Prozesses in und für Nordirland. Sie sind es, die für das - Demokratisierungs- und Befriedungskonzept des Belfast-Abkommens einstehen.

28 Vgl. Tom Hadden, *The Peace Process in Northern Ireland*, in: Giovanni Poggeschi (Hg.), *Peace Processes through Constitutional Arrangements in Northern Ireland*, Bozen (Europäische Akademie), 2003, S. 63-68 und Arend Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, in: *Journal of Democracy*, Jg.15, Nr. 2, 2004, S. 97.

29 John McGarry/Brendan O'Leary, *Consociational Theory and Northern Ireland*. Introduction, in: dies. (Hg.), *The Northern Ireland Conflict. Consociational Engagements*, Oxford (Oxford University Press), 2004, S. 9.

Metamorphosen des britisch-irischen Verhältnisses

Die spannungsreichen Beziehungen zwischen Großbritannien und Irland mündeten mit Abschluss des Belfast-Abkommens in gemeinsamer Suche nach Frieden auf einem Territorium, das rechtens zwar der einen Seite gehört, aber auch einen historischen, sozialen und kulturellen Bezug zur anderen hat. Die Kooperation trat an die Stelle der Asymmetrie zwischen beiden Staaten, die die Beziehungen bis dahin geprägt hatten. Über Jahrhunderte hinweg war die irische Insel britische Kolonie gewesen; der Unabhängigkeitskampf in den beiden ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hatte mit der Teilung der Insel geendet, als sich im Süden die heutige Republik Irland etablierte, während der Nordosten, Nordirland, beim Vereinigten Königreich verblieb. Als Manifestation des Gegensatzes blieb der Konflikt in und um Nordirland.

In Bezug auf Nordirland verfolgen Großbritannien und Irland durchaus unterschiedliche Interessen. Die britische Seite sucht nach institutionellen Arrangements, um das permanente Krisenmanagement zu verringern. Die Provinz soll eine politische und administrative Routine in Verantwortung lokaler Politiker und zu einer Normalität im Einklang mit dem übrigen Vereinigten Königreich finden. Allerdings ist das Interessenbündel nicht selbstlos geschnürt, geht es doch auch darum, dem britischen Steuerzahler auf Dauer die Last für den Unterhalt Nordirlands zu nehmen, da die Provinz die Ausgaben für ihren unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand nur zu einem Viertel aus eigenem Steueraufkommen deckt. Irland mit ins Boot der Verantwortung für Nordirland zu nehmen, bietet zudem die Chance, dem nationalistisch-republikanischen Lager einen anerkannten Fürsprecher zu verschaffen.³⁰

Der irischen Seite ist daran gelegen, die ökonomischen und sozialen Folgen der Teilung der Insel zu mindern und die Polarisierung der nordirischen Verhältnisse vom eigenen Staatswesen fernzuhalten. Dies gilt auch für die anhaltende Kritik der irischen Regierungsparteien an Sinn Féin, jener Partei, die das republikanisch-nationalistische Lager in Nordirland dominiert. Denn in Irland baut sie inzwischen ihre Bastion in einer Wählerschaft aus, die mit dem politischen und gesellschaftlichen Establishment unzufrieden ist. Dabei profitiert die Rhetorik von Sinn Féin von dem Mythos, auf dem das unabhängige Irland selbst fußt, dass nämlich ein freier irischer Staat die ganze Insel und alle dort lebenden Menschen umfasse. Gleichzeitig wehrt sich Irland dagegen, für Hemmnisse verantwortlich gemacht zu werden, die die nationalistisch-republikanische Seite im Verlauf des Friedensprozesses verursacht.

Ungeachtet ihrer nicht deckungsgleichen Interessen und völkerrechtlicher Vorbehalte üben Großbritannien und Irland eine Art gemeinsamer Souveränität für Nordirland aus. Darin stützen sich die Exekutiven in London und Dublin auf die Legitimation ihrer Parlamente, aber nicht direkt auf die Zustimmung der nordirischen Bevölkerung, wenngleich

30 Vgl. Peter R. Neumann, *Britain's Long War. British Strategy in the Northern Ireland Conflict, 1969-1998*, Basingstoke (Palgrave), 2003, S. 186.

diese 18 Abgeordnete in das britische Unterhaus mit seinen insgesamt 659 Sitzen entsendet.

Die nordirischen Kontrahenten haben sich mit dem britisch-irischen Engagement abgefunden. Der nationalistisch-republikanischen Seite ist jeder Schritt recht, der der irischen Dimension des Nordirland-Konflikts Vorschub leistet. Die unionistische, auf deren Programm vorrangig der Erhalt der Bindungen Nordirlands an Großbritannien steht, hat zumindest in der Anfangsphase des Friedensprozesses der irischen Regierung irredentistische Absichten unterstellt. Inzwischen gehen aber Unionisten aller Schattierung in Dubliner Regierungsgebäuden ein und aus.

Der Abschluss des Belfast-Abkommens gilt als Höhepunkt der Internationalisierung des Nordirland-Konflikts. Dies betrifft zum einen das große Engagement der US-Regierung in der Ära des Präsidenten Bill Clinton (1992-2000). Sie stützte mit Fachleuten für Rüstungskontrolle und Konfliktmediation die britisch-irischen Initiativen und stellte mit George Mitchell, dem ehemaligen demokratischen Mehrheitsführer im US-Senat, einen kompetenten, geduligen Verhandlungsführer.³¹ Hinzu kam ein wachsendes wirtschaftliches Interesse, unter anderem befördert durch den International Fund for Ireland. Dieser hat mit über 5.300 Projekten der Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd sowie zwischen den beiden *communities* späteren privaten Investitionen den Weg geebnet.³² Heute hat die US-Wirtschaft auf der irischen Insel doppelt so viel Geld angelegt wie in der Volksrepublik China.

3.2 Stand der Demokratisierung und Befriedung

Positive Effekte

Auf der Haben-Seite steht, dass zwischen 1998 und 2004 in Nordirland die Bürger siebenmal zu den Urnen gerufen wurden: 1998 – Referendum zum Belfast-Abkommen und Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung; 1999 – Europa-Wahlen; 2001 – Wahlen zum britischen Unterhaus und Wahlen zu lokalen Gremien; 2003 – erneute Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung; 2004 – Europa-Wahlen. Hohe Wahlbeteiligungen zeugen von der Fähigkeit der nordirischen Parteien, jeden Wahlgang zur Schicksalsentscheidung zu deklarieren und ihre Wählerschaft zur Stimmabgabe zu bewegen.

Als weiterer Erfolg gelten Umstrukturierungen des Polizei- und Justizwesens. Die von einer internationalen Kommission unter Leitung des bisherigen britischen EU-Kommissars Chris Patten konzipierte Polizeireform ist weitgehend umgesetzt worden. Inzwischen preist die Polizeiführung ihre Truppe gar als die modernste in Europa, vor allem mit Blick auf deren gesellschaftliche Verankerung und die Unabhängigkeit von Kontrollinstanzen. Die Regelung, neue Polizisten zu gleichen Teilen aus der protestantischen und katholi-

31 Einen eindrucksvollen Bericht seiner Tätigkeit liefert George J. Mitchell, *Making Peace. The Inside Story of the Making of the Good Friday Agreement*, London (William Heinemann), 1999.

32 Angaben nach *The Irish Times*, 13.12.2003.

schen Gemeinschaft einzustellen, ruft in ihrer Effektivität bereits den Protest unionistischer Politiker hervor. Sie beklagen die für ihre Anhängerschaft negativen Folgen einer positiven Diskriminierung. Alle Erfolgsmeldungen können gleichwohl nicht überdecken, dass es mit der sozialen Akzeptanz polizeilicher Tätigkeiten noch nicht zum Besten bestellt ist. So erklärt sich jeder Vierte in einer offiziellen Umfrage mit der Polizei unzufrieden, und nur knapp zwei Drittel sind der Meinung, dass die Polizei die beiden *communities* gleichermaßen gerecht behandelt.³³ Auch weigert sich die republikanische Partei Sinn Féin, die ihr zustehenden Sitze in den Kontrollgremien zu besetzen. Sie begründet dies unter anderem mit dem nicht hinreichend ausgeräumten Verdacht illegaler Überwachungen und zahlreichen unaufgeklärten Fällen einer Kooperation der Polizei mit loyalistischen Todes- und Schlägerkommandos in zurückliegenden Jahrzehnten. Gegen hinhaltenden Widerstand der unionistischen Seite hat das Justizwesen seine Reformen erlebt und eine Menschenrechtskommission ihre Arbeit aufgenommen. Insgesamt bewähren sich die Institutionen des Rechtsstaats, um Streitigkeiten zu schlichten, die im politischen Raum auftauchen.

Nordirland zeigt darüber hinaus, dass wirtschaftliche Entwicklung trotz Stagnation des Friedensprozesses stattfinden kann. Zeichen des Niedergangs der einstigen Perle britischer Industriekultur sind zwar in den Metropolen noch überall zu sehen; gleichzeitig ist aber vielerorts eine Regeneration spürbar, die sich im Anstieg des Bruttosozialprodukts, der Zunahme von Auslandsinvestitionen und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit niederschlägt. Sie stützt einen Zuwachs an gesellschaftlicher Normalität im Vergleich zu westeuropäischen Standards. Davon profitiert vor allem die Ober- und eine sich vergrößernde Mittelschicht.

Negative Effekte

Alle britisch-irischen Bemühungen haben nicht gefruchtet, das vom Belfast-Abkommen vorgegebene Institutionengefüge mit Leben zu füllen. Die inzwischen zweimal für die Parlamentarische Versammlung gewählten 108 Abgeordneten haben seit 1998 kaum die von den Wählern übertragenen Verantwortlichkeiten wahrgenommen. Die meiste Zeit sind die Selbstverwaltung von der britischen Regierung außer Kraft gesetzt und die Verschränkungen auf den britischen Inseln auf Eis gelegt worden. Nach den Wahlen am 26. November 2003 ist die Selbstregierung der Provinz überhaupt noch nicht in Gang gekommen. Heute visiert man einen Termin im Frühjahr 2005 an, also über 18 Monaten nach der Wahl und 30 Monate nach der letzten Suspendierung der vorangegangenen Versammlung.

Anlass für das britische Eingreifen war jedes Mal die Furcht, ein Rückzug der Unionisten aus der gemeinsamen Regierungsverantwortung mit dem nationalistisch-republikanischen Lager würde das Konstrukt des Belfast-Abkommens zum Einsturz bringen. Das anhaltende wechselseitige Misstrauen mag als tieferer Grund gelten. Vordergründig war und ist jedoch die fehlende Bereitschaft von Sinn Féin ausschlaggebend, sich eindeu-

³³ Belfast Telegraph, 18.6.2004.

tig vom ihr zugeordneten bewaffneten Arm, der IRA (Irish Republikanische Armee), loszusagen. Die Partei behauptet zwar unverdrossen, sie hätte mit der paramilitärischen Organisation nichts zu tun. Jedoch bieten die Zweifel an der Glaubwürdigkeit solcher Aussagen der unionistischen Seite hinreichende Gründe, sich der Machtteilung mit den Nationalisten-Republikanern zu verweigern.

Für die Demokratisierung wirkt sich zudem verhängnisvoll aus, dass die radikalen Parteien der jeweiligen Lager mehr und mehr Zulauf finden. Dies reflektiert die Polarität zwischen den beiden *communities*, gleichgültig ob sie als Protestanten und Katholiken, als pro-britisch und pro-irisch oder als unionistisch oder nationalistisch bezeichnet werden. Ob die britisch-irischen Sachwalter des Demokratisierungsprojekts sich um Kompromissformeln bemühen, die mittlerweile schon das Profil des Belfast-Abkommens verunklaren, oder ob sie das Ende ihrer Geduld verkünden, kommen sie doch nicht gegen die Beharrungstendenzen der nordirischen Kontrahenten an. Diese bringen in ihrer kompromissunfähigen Haltung immer ihr Mandat ins Spiel, das ihnen die Wähler durch ihre Stimmabgabe erteilt hätten, haften aber nicht für die politische Stagnation, die sie verursachen.

Derzeit ist auch bei dem zweiten Ziel des Belfast-Abkommens, der Befriedung, kein Erfolg abzusehen. Weder ist den paramilitärischen Organisationen ein Ende bereitet, noch die Gewaltökonomie eliminiert.³⁴ Auskunft über die aktuelle Situation in Nordirland liefern die Berichte der Unabhängigen Beobachtungskommission (IMC) zur Prüfung paramilitärischer Aktivitäten:³⁵ Auch wenn die Zahl der Anschläge mit tödlichem Ausgang seit 2000 auf ein Niveau zwischen zehn und zwanzig Fällen jährlich zurückgegangen ist, haben andere, politisch motivierte Gewalthandlungen einen neuen Höhepunkt erreicht. Zwischen 1991 und 1994 – dem Jahr, in dem die wichtigsten paramilitärischen Organisationen einen Waffenstillstand erklärt hatten – waren 663 als von diesen verursachte Gewaltakte registriert worden; zwischen 1998 und 2002 ist die Zahl auf einen Stand von 1.119 gestiegen. Davon werden 721 loyalistischen Organisationen angelastet und 398 republikanischen. Ursachen für die Gewalthandlungen liegen in der Rivalität um die Kontrolle von Gebieten und in der Ausbreitung organisierter Kriminalität. Nach Auskunft der polizeilichen „Organised Crime Task Force“ operieren derzeit in Nordirland etwa 230 kriminelle Vereinigungen, von denen circa 150 Verbindungen zu paramilitärischen Organisationen haben. Ihre Haupttätigkeitsfelder sind Drogenhandel, Produktfälschung, bewaffnete Überfälle, Schutzgelderpressung und der Schmuggel von Treibstoffen (Benzin, Dieselöl) und Tabak.³⁶

34 Siehe im Detail: Corinna Hauswedell, *Burying the Hatchet: The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland*, BICC Brief 22, Bonn (Bonn International Conversion Center), 2002, und dies., *Der nordirische Friedensprozess – ein Modell? Lehren für eine internationale Einhegung innergesellschaftlicher Konflikte*, Wissenschaft und Frieden, Dossier Nr. 45, Bonn, 2004.

35 First Report of the International Monitoring Commission, ordered by the House of Commons to be printed 20th of April 2004; Second Report (20th July 2004); Third Report (4th November 2004).

36 The Irish Times, 11.5.2004 und Belfast Telegraph, 18.6.2004.

Dem gegenwärtigen US-Präsidenten George W. Bush liegt Nordirland nicht in gleichem Maße am Herzen wie seinem Vorgänger. Erst mit dem 11. September 2001 trat eine kurz andauernde Wende in der Aufmerksamkeit der US-Politik mit ihrem nun angesagten Kampf gegen den Terrorismus ein. So war es gewiss dem Druck der USA zu verdanken, dass sich die IRA am 24. Oktober 2001 zu einem ersten Schritt der Entwaffnung bereit fand. Um sich der Unterstellung zu erwehren, in terroristisch gebrandmarkte Aktivitäten verstrickt zu sein, bewog die Führung von Sinn Féin die IRA zu einem Akt des Wohlverhaltens. Die republikanische Partei mag dabei auch den Erhalt ihrer Sympathien bei 40 Mio. US-Bürgern irischer Abstammung im Blick gehabt haben.³⁷ Sie tragen mit anhaltender Spendenflut dazu bei, die Partei zu der wohlhabendsten auf der irischen Insel zu machen. Zwischen 1997 und 2003 hatte Sinn Féin allein in den USA über 5,5 Mio. US-Dollar eingeworben.³⁸

Das Netz internationaler Aktivitäten von Sinn Féin und IRA geriet in den zurückliegenden Jahren auch in den Blick des US-Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, als im August 2002 eine bisher nicht endgültig geklärte Verbindung zu Guerilla-Bewegungen in Kolumbien ans Tageslicht kam. Wenn es auch letztendlich bei solchen Spekulationen blieb, so reichten sie den Unionisten einmal mehr, um die Republikaner als Handlanger des Terrorismus in Nordirland zu diffamieren.

3.3 Der schwindende Glanz des Belfast-Abkommens

Die Bilanz offenbart zweierlei: Zum einen laviert der nordirische Friedensprozess noch immer zwischen Erfolg und Misserfolg. Zum anderen sind die britische und die irische Regierung weiter denn je von der Hoffnung entfernt, nur übergangsweise die Verantwortung für Nordirland auszuüben. Im Gegenteil, es mehren sich die Anzeichen, dass sich die nordirische Gesellschaft und Politik mit dem Zustand abfinden, ohne Selbstbestimmung und -regierung zu leben. Vierzig Prozent der Protestanten und ein Viertel der Katholiken erklärten jüngst, sie hätten kein Beschwer, wenn die Parlamentarische Versammlung verschwände und das Projekt der „devolution“ beerdigt würde.³⁹

Das verbreitete Desinteresse am politischen Prozess, auch wenn man eifrig zu den Wahlen geht, kommt jenen unionistischen Parteien zupass, die ohnehin im Fortbestand der britischen Direktverwaltung das probateste Mittel sehen, die Bindungen an Großbritannien aufrecht zu erhalten. Das republikanisch-nationalistische Lager aber zieht beide Regierungen, die Zusagen des Belfast-Abkommens nicht einzulösen. Den größten Schaden aber erleidet das Demokratisierungsprojekt selbst. Es ist absehbar, dass zu der Spaltung der nordirischen Gesellschaft in die beiden sich wieder verfestigenden Lager eine

37 John Dumbrell, „Hope and History“: the US and Peace in Northern Ireland, in: Michael Cox/Adrian Guelke/Fiona Stephen (Hg.), *A Farwell to Arms? From 'Long War' to Long Peace in Northern Ireland*, Manchester/ New York (Manchester University Press), 2000, S. 219.

38 Angaben in *The Irish Times*, 7.5.2004.

39 Northern Ireland Life and Time Survey, zitiert in *Belfast Telegraph*, 16.6.2004.

zweite hinzutritt, nämlich zwischen denen, die noch ein Interesse am Friedensprozess zeigen, und denen, die sich inzwischen davon abgewandt haben.

So lebt Nordirland mit dem Paradox, ein weltweit renommiertes Friedensabkommen zu haben und sich gleichzeitig einen „Konflikt de luxe“ zu leisten: Ungeachtet des politischen Stillstands entfaltet sich eine wirtschaftliche und soziale Normalität, die ohne Demokratisierung auskommt und politisch motivierte Gewalt hinnimmt, solange diese nicht die öffentliche Ordnung gravierend stört. Galt Nordirland lange als positives Beispiel für die Demokratisierung als Friedensstrategie in Nachbürgerkriegsgesellschaften, könnte es nun zum Sinnbild für Verhältnisse werden, die eher dem Bild eines „kalten Friedens“ entsprechen.

4. Das Kosovo: Demokratisierung ohne Demokraten?

4.1 Vom Krieg zur UN-Resolution 1244

In der jugoslawischen Verfassung von 1974 hatte die Provinz Kosovo umfassende Autonomierechte erlangt. Damit besaßen die Kosovo-Albaner, keine Slawen und mehrheitlich Muslime, nach langer Diskriminierung das Recht auf ihre eigene Verfassung, Legislative und Exekutive, und sie schickten Repräsentanten direkt in die Institutionen der Föderation. Materiell waren sie damit, de jure weiter eine Provinz Serbiens, den Teilrepubliken Jugoslawiens gleichgestellt.

1989 setzte Milosevic diese Autonomie außer Kraft und verbannte Albanisch aus dem Amtsgebrauch. Angeführt von Ibrahim Rugova, der zu ihrer Führungsfigur avancierte, widersetzten sich die Kosovo-Albaner dieser Apartheid. Ihr gewaltfreier Widerstand war außergewöhnlich, sei es im jugoslawischen Vergleich, sei es vor dem Hintergrund ihrer „langen Geschichte bewaffneter Aufstände.“⁴⁰ Die politische Schwächung dieser Strategie der Gewaltfreiheit gehört zu den nicht-intendierten Folgen des Dayton-Abkommens: Es hatte die mit Gewalt vorgenommenen Territorialverschiebungen *faute de mieux* weitgehend hingenommen, mithin die systematische Entfesselung „ethnischer Säuberungen“ belohnt – dagegen hatte der passive Widerstand im Kosovo sein Ziel nicht erreicht.

Als die Kosovarische Befreiungsarmee UCK den bewaffneten Kampf aufnahm, knüpfte sie an ein seit dem griechischen Unabhängigkeitskrieg bewährtes „balkanisches Politikmuster“ (Stefan Troebst) an: Sezessionsbewegungen nutzen Bilder von „ethnischen Säuberungen“ und Vergeltungsmaßnahmen des Staates, um die westliche Öffentlichkeit zu mobilisieren und damit ihre Schwäche zu kompensieren. Als Belgrad die Freischärler militärisch bekämpfte, traf das auch Zivilpersonen und veranlasste Zehntausende zu fliehen – viele Beobachter fühlten sich an die Tragödie in Bosnien und Herzegowina erinnert. Um zu verhindern, dass sich die Barbarei der „ethnischen Säuberungen“ im Kosovo wieder-

40 Noel Malcolm, Kosovo. A Short History, London (Macmillan), 1998, S. 348.

holte, sah sich der Westen zum Eingreifen genötigt. Das Kalkül der UCK war aufgegangen – in diesem Sinn war sie „die erfolgreichste Guerilla der Geschichte, weil es ihr gelang, jemand anderen dazu zu bringen, für sie den Krieg zu gewinnen.“⁴¹

Militärisch war der Luftkrieg der NATO nicht besonders wirkungsvoll, doch die Zerstörung jugoslawischer Infrastruktur zwang Milosevic zum Einlenken. Am 10. Juni 1999 brach die NATO ihren Krieg ab, am selben Tag übernahm die UNO die Verantwortung für das Kosovo. Der Sicherheitsrat beschloss mit seiner Resolution 1244 ein breit angelegtes internationales *peace building* und eine UN-Verwaltung im Kosovo.⁴² Zeitgleich verabschiedeten die G-8-Staaten auf Initiative der EU den Stabilitätspakt für Südosteuropa, das erste international abgestimmte Gesamtkonzept für die destabilisierte Region.

Resolution 1244: Die Quadratur des Kreises

Was die Zukunft des Kosovo angeht, stand und steht die Staatengemeinschaft vor einem Dilemma. Denn die Zielvorstellungen beider Volksgruppen schließen sich wechselseitig aus: Während die Serben ihren Anspruch auf das Amselfeld als Wiege ihrer Nation historisch begründen, berufen sich die Albaner auf die Mehrheitsverhältnisse und das nationale Selbstbestimmungsrecht. Fehlt in einer derartigen Konstellation der Wille zum friedlichen Ausgleich, so entschied in der Geschichte der europäischen Nationalstaatsentwicklung meist die Gewalt. Dazu durfte es indes *partout* nicht kommen, denn das barg das Risiko einer vollständigen Destabilisierung des gesamten Balkans.⁴³

Nach den während des Krieges ins Monströse gesteigerten Vertreibungen glaubte man, den Kosovo-Albanern keine Rückkehr unter Belgrads Herrschaft zumuten zu können. Auf der anderen Seite musste die Staatengemeinschaft angesichts fragiler Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina und Makedonien alles erdenkliche Interesse daran haben, jeder weiteren staatlichen Zersplitterung Einhalt zu gebieten. Sie klammerte sich deshalb an das Prinzip, dass bestehende Staatsgrenzen im Interesse der allgemeinen Stabilität nicht mit Gewalt verrückt werden dürfen.

Dieses Dilemma schlug sich in der Resolution 1244 nieder. Sie fordert eine „substantielle Autonomie und eine bedeutsame Selbstverwaltung für das Kosovo“, doch soll das innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien geschehen. Die Spannung zwischen dem Prinzip der staatlichen Integrität und dem Recht der Kosovo-Albaner auf Selbstregierung bleibt unaufgelöst. Der Sicherheitsrat setzte darauf, dass das Kosovo unter einer temporä-

41 Tim Judah, Impasse in Kosovo, in: New York Review of Books, 10.6.2004, S. 36f. (eigene Übers.); vgl. auch Mark Donner, Endgame in Kosovo, in: New York Review of Books 8/1999, S. 8-11; Stefan Troebst, Chronologie einer gescheiterten Prävention. Vom Konflikt zum Krieg im Kosovo, 1989-1999, in: Osteuropa Nr. 8, 1999, S. 777-795.

42 Vgl. www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm, deutsch in: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 7, 1999, S. 877-881.

43 Deshalb zielte die Empfehlung des Strategieexperten Edward Luttwak an der Sache vorbei, die Politik sollte akzeptieren, dass Frieden immer nur aus einem zu Ende ausgetragenen Krieg hervorgehen könne. Das hätte grünes Licht für Massenvertreibungen bedeutet. Vgl. Edward Luttwak, Give War a Chance, in: Foreign Affairs, Jg. 78, Nr. 6, Juli-August 1999, S. 36-44.

ren internationalen Treuhänderschaft so weit demokratisiert werden soll, bis sich jenes Spannungsverhältnis relativiert und – so die Hoffnung – Verhandlungslösungen finden lassen. Transitorisch übernahmen die KFOR, eine von der NATO geführte internationale Friedenstruppe von anfangs rund 45.000 Soldaten, und die von der UNO eingesetzte Zivilverwaltung UNMIK, diese Aufgabe. Die Resolution 1244 hat mithin einen Zwitter geschaffen – ein „UN-Protektorat mit uneingeschränkter Macht, dessen Zweck darin besteht, die Provinz für Autonomie und Selbstregierung vorzubereiten – aber innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien.“⁴⁴ Diese Resolution ist vielfach auf Kritik gestoßen. Doch ergab sich ihr Widerspruch nicht aus der Unfähigkeit westlichen Krisenmanagements, sondern aus dem Antagonismus des Konflikts und der Unmöglichkeit, ihn mit Gewalt zu lösen. Dafür, die Statusfrage vorerst in der Schwebe zu halten, um mit praktischen Schritten einer Verständigung zu beginnen, sprachen zudem Erfahrungen aus anderen Friedensprozessen.

4.2 Stand der Demokratisierung und Befriedung

Die Resolution 1244 formuliert das Ziel einer demokratischen Selbstregierung im Kosovo: „Organizing and overseeing the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement. (...) Transferring, as these institutions are established, its administrative responsibilities while overseeing and supporting the consolidation of Kosovo’s local provisional institutions.“ Die UNMIK, deren Mandat zunächst auf zwölf Monate terminiert war, sich aber automatisch verlängert, sofern der Sicherheitsrat nichts anderes beschließt, inthronisierte sich mit ihrem ersten Gesetzgebungsakt (*regulation*) vom 25. Juli 1999 als einzige legitime Autorität für Legislative, Exekutive und Judikative im Kosovo.

In Wirklichkeit indes ging es zunächst drunter und drüber.⁴⁵ Der plötzliche Abzug der serbischen Armee und Verwaltung schuf ein Machtvakuum. KFOR und UNMIK waren anfangs völlig überfordert damit, ethnisch motivierte Morde, Brandschatzungen, Plünderungen und Vertreibungen gegen die Minderheiten sowie Selbstjustiz gegen „Verräter“ und „Kollaborateure“ zu unterbinden, zumal sich der Aufbau einer internationalen Polizei hinschleppte. Das veränderte sich erst in dem Maße, in dem die UNMIK mit dem Aufbau ihrer Strukturen vorankam. Ein mühsames Unterfangen, musste sie doch Akteure aus den unterschiedlichsten Ländern, mit den Verhältnissen kaum vertraut, irgendwie auf eine Linie bringen. Außerdem galt es, mehrere internationale Organisationen zu integrieren, ganz zu schweigen von der Kooperation mit der KFOR und den vielen NGOs, die ins Land strömten. Der Wiederaufbau ist in „vier Säulen“ organisiert: Für die gesamte Zivilverwaltung ist die UNO direkt zuständig, für Flüchtlingsfragen das UNHCR; Demokrati-

44 So der Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission: The Independent International Commission on Kosovo: The Kosovo Report, Oxford (Oxford University Press), 2000, S. 259 (eigene Übers.)

45 Vgl. Alexandros Yannis, Kosovo under the international administration. An unfinished conflict, Athens (ELIAMEP) 2001, S. 17-52.

sierung und Institutionenbildung übernahm die OSZE, die Ökonomie schließlich obliegt der EU.

Die Gretchenfrage war zunächst die Durchsetzung des Gewaltmonopols. Den von der UNO legitimierten Hoheitsbefugnissen standen Parallelstrukturen entgegen, die sich unter der Apartheid und im bewaffneten Kampf herausgebildet hatten. Erst ein halbes Jahr nach dem Ende des Krieges brachte der als *Special Representative of the Secretary-General*, (SRSG), amtierende UNMIK-Leiter Ibrahim Rugova und Hashim Thaci dazu, ihre verfeindeten Schattenorganisationen aufzulösen und auf zentraler wie kommunaler Ebene in einer gemeinsamen Übergangsverwaltung mit der UNMIK zusammenzuarbeiten.⁴⁶ Von der serbischen Minderheit jedoch wurden diese Übergangsinstitutionen boykottiert. Von Belgrad unterstützt, errichtete sie parallele Verwaltungen. Im Norden entstand nach der Teilung der Stadt Mitrovica ein serbischer Nationalrat, der jegliche Kooperation mit der UNMIK ablehnte und den Anschluss an Serbien betrieb.

Gewitzigt aus Bosnien und Herzegowina, wo frühe Parlamentswahlen die ethnischen Bürgerkriegsparteien legitimierten, verzichtete man im Kosovo auf rasche allgemeine Wahlen. Zunächst fanden im Oktober 2000 – drei Wochen zuvor hatte in Belgrad eine friedliche Revolution das Milosevic-Regime gestürzt – Kommunalwahlen statt, die ersten freien Wahlen im Kosovo überhaupt. Dabei erhielt die Demokratische Liga (LDK) 58 Prozent – die überwältigende Mehrheit stand nach wie vor hinter dem gemäßigten Kurs Rugovas. Die Demokratische Partei (PDK) des UCK-Führers Hashim Thaci landete mit 28 Prozent auf Platz zwei, die radikale, ebenfalls aus der UCK hervorgegangene Allianz für die Zukunft Kosovos (AAK) von Ramush Haradinaj bekam fast neun Prozent, alle anderen blieben unter der Sperrklausel. Die serbische Minderheit hatte die Wahl boykottiert.⁴⁷

Verfassungsrahmen und Institutionen der Selbstverwaltung

Im Mai 2001 erließ Hans Haekkerup, der Bernard Kouchner als UNMIK-Chef nachfolgte, den „Konstitutionellen Rahmen für die provisorische Selbstregierung“⁴⁸, an dessen Ausarbeitung Vertreter aller albanischer Parteien und auch der Serben beteiligt gewesen waren. Er ist eine Art Übergangstatut, dessen *Provisional Institutions of Self-Government*, PISG, bis heute bestehen: Parlament, Präsidium und Regierung. 100 Sitze der Legislative werden mit Verhältniswahlrecht gewählt, 20 weitere sind den Minderheiten vorbehalten. Diese *Provisional Assembly* wählt einen Präsidenten, der wiederum einen Ministerpräsidenten bestimmt. Die Regierung verfügt über acht Prozent des UNMIK-Budgets, aus denen sie das Gesundheitswesen, die öffentliche Wohlfahrt sowie das Bildungs- und Erziehungswesen bestreitet. Rechtssprechung, Polizeigewalt, militärische Sicherheit und Außenbeziehungen unterstehen weiter der UNMIK. Deren Chef kann die Versammlung auflösen und

46 Vgl. Andreas Wittkowsky, Optionen zur Konsolidierung Kosovos, FES, Politikinformation Osteuropa Nr. 86, Aug. 2000, S.15-17.

47 Ismije Beshiri, The 2000 Elections: the First Free and Fair Elections in Kosovo, in: Südosteuropa Nr. 11-12, 2000, S. 588-597.

48 www.un.org/peace/kosovo/pages/regulations/constitframe.htm.

gegen jedes Gesetz sein Veto einlegen. Der Grundwiderspruch extern induzierter Demokratisierung ist hier mit Händen zu greifen: Die Kosovaren sollen über ihr eigenes Schicksal entscheiden, bleiben aber letztlich der Souveränität der UNMIK unterworfen.

Die serbische Minderheit besitzt kein Vetorecht, der albanischen Mehrheit bleibt der Wunsch nach einem Referendum über die Unabhängigkeit versagt. Hashim Thaci lehnte dieses Statut anfangs rundweg ab, gewiss auch, weil die Nachfolgeorganisation der UCK, das *Kosovo Protection Corps* (KPC), nicht den Keim einer Armee bildete, sondern lediglich eine zivile Katastrophenschutztruppe blieb. Hingegen stimmten dem Statut sowohl Rugova als auch Haradinaj, der wie Thaci aus dem Führungszirkel der UCK kommt und dem immer wieder vorgeworfen wird, zwischen 1997 und 1999 Kriegsverbrechen begangen zu haben, grundsätzlich zu.

Belgrad denunzierte das Statut als Schritt zu einem unabhängigen Kosovo und die Vertreter der kosovarischen Serben drohten, die auf den 17. November 2001 anberaumten allgemeinen Wahlen zu boykottieren. Haekkerup machte dagegen geltend, dass der Verfassungsrahmen den Interessen der Minderheiten dadurch Rechnung trage, dass alle Gesetzesentwürfe in einem Komitee der ethnischen Gemeinschaften begutachtet werden. Sofern eine ihre vitalen Interessen bedroht sieht, ist ein zweistufiges Schlichtungsverfahren vorgesehen; führt das nicht zu einem Konsens, entscheidet der UNMIK-Chef. Gleichwohl brauchte es massiven politischen Druck, um die Serben von ihrem Wahlboykott abzubringen. Neben vielen internationalen Ermahnungen beschworen auch der damalige Staatspräsident Kostunica, Patriarch Pavle und andere die Minderheit, sich an den Wahlen zu beteiligen. Nach langem Hin und Her ließen sich 70.000 Serben im Kosovo und mehr als 100.000 Flüchtlinge registrieren. Dass eine gemeinsame Liste *Povratak* (Rückkehr) zustande kam, galt als politische Leistung der neuen Regierung Djindjic und der internationalen Akteure, befürworteten doch viele serbische Politiker im Kosovo weiter die Obstruktion.

Auch diese Wahl gewann die gemäßigte LDK. Gleichwohl war Rugova enttäuscht. Seine LDK erreichte 45,7 Prozent und damit 47 Sitze, hatte also die absolute Mehrheit verfehlt. Die PDK kam auf 25,7 Prozent, die AAK auf 7,8 Prozent. *Povratak* erzielte 11,3 Prozent und wurde die drittstärkste Kraft in der Versammlung. Zu ihren zehn vom Verfassungsrahmen garantierten Sitzen – ein konkordanzdemokratisches Element – hatte sie zwölf weitere hinzugewonnen. 13 Sitze erlangten andere Minderheiten. Insgesamt waren damit die Nicht-Albaner deutlich überrepräsentiert. Die Wahl war nach dem Urteil von rund 13.000 internationalen Wahlbeobachtern frei und fair verlaufen, alle Gruppen hatten sich beteiligt, außerdem war die Sicherheit aller Wählerinnen und Wähler garantiert.

Lange waren die Führer der albanischen Parteien außerstande, sich auf einen Präsidenten und einen Regierungschef zu verständigen. Das lag zum geringeren Teil daran, dass UNMIK-Chef Haekkerup überraschend vorzeitig zurücktrat, zum größeren an Animositäten zwischen Rugova und Thaci, die auf die Zeit der UCK-Offensive zurückgehen. Erst im März 2002 einigten sich die albanischen Parteiführer, wobei Haekkerups Nachfolger Michael Steiner kräftig nachgeholfen hat. Rugova wurde zum Präsidenten und der Chirurg Bajram Rexhepi, Bürgermeister von Mitrovica und Parteifreund Thacis, zum Regierungschef gewählt. In der zehnköpfigen provisorischen Regierung stellte die LDK vier

Minister, PDK und AAK je zwei; *Povratak* und eine bosniakische Partei erhielten die zwei – als weiteres konkordanzdemokratisches Element – den Minderheiten vorbehaltenen Ministerämter.

Einen Rückschlag gab es bei der zweiten Kommunalwahl im Oktober 2002. Zwar hat sie an den politischen Kräfteverhältnissen nicht viel verändert, doch sank die Wahlbeteiligung auf wenig mehr als 50 Prozent, bei der serbischen Minderheit gar auf 20 Prozent. Steiners ganzes Werben hatte nicht gefruchtet. Die Serben vertrauten ihren radikalen Anführern, die aufgerufen hatten, nur dort wählen zu gehen, wo Serben die Mehrheit stellen. Ihre Wahlbeteiligung lag an der Grenze zu Serbien bei bis zu 90 Prozent, während die Wahllokale im Norden Mitrovicas leer blieben. Viele verweigerten sich der demokratischen Partizipation und setzten unvermindert auf eine territoriale Abtrennung. Nach diesem enttäuschenden Wahlausgang legte Steiner seinen Dezentalisierungsplan vorerst aufs Eis.

Auch die zweite allgemeine Wahl im Oktober 2004 veränderte die Kräfteverhältnisse zwischen den unisono für die Unabhängigkeit eintretenden albanischen Parteien nicht. Die LDK erhielt 45,3 (2001: 45,6), die PDK 28,7 (25,7) und die AAK 8,3 (7,8) Prozent, die kurz vor der Wahl gegründete Bewegung *Ora* (d.h. Zeit) des liberalen Unternehmers und Publizisten Veton Surroi kam auf Anhieb auf 6,3 Prozent. Die internationalen Beobachter qualifizierten auch diese Wahl als frei und fair. Die Wahlbeteiligung indes war von 64 auf 53 Prozent gefallen. Schwerer wiegt, dass die serbische Minderheit alle Appelle des UNMIK-Chefs Søren Jessen-Petersen in den Wind schlug, den Vorgaben des Belgrader Ministerpräsidenten Kostunica folgte und der Wahl fast geschlossen fern blieb. Der Boykott verstand sich als Protest dagegen, dass Lebensweise und Rechte der kosovarischen Serben nach wie vor massiv eingeschränkt sind, außerdem verstand er sich als Kampfansage an die kosovarischen Unabhängigkeitsbestrebungen. Diese sollten im Blick auf die für Mitte 2005 von den Internationalen in Aussicht gestellten Statusverhandlungen gleichsam vorab delegitimiert werden.

Empfindliche Defizite

Seit der Vereidigung der provisorischen Regierung im Juni 2002 sind im Kosovo die institutionellen Fundamente für eine Selbstregierung gelegt. Gemessen an den erschütternden Bildern von 1999 ist das viel – gemessen am Ziel einer stabilen, auch die Minderheiten schützenden Demokratie wenig. Haupthindernis für die weitere Demokratisierung ist die anhaltende Blockade durch zwei sich wechselseitig ausschließende nationale Ansprüche. Beide Seiten reklamieren das Kosovo weiterhin für sich – und nur für sich. Demokratische Institutionen erscheinen ihnen, pointiert gesagt, weniger als historischer Neubeginn, denn als Terrain zur Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln. Das verhindert die Herausbildung jenes Minimums politischer Gemeinsamkeiten, ohne die es keine demokratische Inklusion aller Betroffenen geben kann.

Die anhaltend unversöhnliche Polarisierung zwischen den Volksgruppen bewirkt, dass Rechtsstaat, individuelle Sicherheit, herkunftsblind geltende Menschenrechte und wirtschaftliche Perspektiven nur im Schnecken-tempo vorankommen. Die individuellen Freiheitsrechte bewegen sich zumal für Minderheiten weit unterhalb demokratischer Stan-

dards. Sie leiden unter fehlender Bewegungsfreiheit und ihrer prekären Sicherheitslage und haben kaum Zugang zum öffentlichen Dienst. Es wundert deshalb nicht, dass die Rückkehr der geflohenen und vertriebenen Serben bisher fast völlig ausblieb.⁴⁹ Hinzu kommt, dass Kosovo-Albaner, denen man Kriegsverbrechen vorwirft, bisher nur vereinzelt und mit heftigem Widerstand an das UN-Tribunal ausgeliefert werden – von besonderer Brisanz könnte werden, dass das Den Haager Gericht auch, wie Mitte November 2004 durch die Presse ging, gegen Ramush Haradinaj – der als Vorsitzender der AAK, der drittgrößten kosovo-albanischen Partei, zum politischen Establishment im Kosovo gehört – ermittelt. Und die parlamentarische Mehrheit gefällt sich immer wieder darin, ihre exklusive nationale Sicht der Dinge provokativ zu bekräftigen. So verabschiedete sie etwa im Mai 2003 eine EntschlieÙung, die dem Kampf der UCK als Befreiungskrieg huldigte und über deren Verbrechen kein Wort verlor – worauf die Minderheit wütend protestierte. Neuerdings scheut sich die *Assembly* auch nicht, Anträge zur Änderung des „Konstitutionellen Rahmens für die provisorische Selbstregierung“ zu verabschieden, die weit über ihre Kompetenzen hinausgehen.⁵⁰

4.3 Macht und Ohnmacht der UNMIK

Neue Geschlossenheit der internationalen Akteure

Nach dem Rückzug des serbischen Militärs konnten rund 850.000 vertriebene Kosovaren binnen weniger Wochen zurückkehren. Das verlief chaotisch und unkontrolliert, die Wut der Rückkehrer entlud sich nun ihrerseits gegen Minderheiten. Dass die internationale Kosovo-Mission anfangs außerstande war, diese umgekehrten „ethnischen Säuberungen“ zu verhindern, war ihr größter Mangel. Zuverlässige Zahlen gibt es nicht, doch sollen mehr als die Hälfte der zuvor rund 200.000 im Kosovo lebenden Serben vertrieben worden sein.⁵¹ Der Terror der Revanche richtete sich auch gegen slawischsprechende Roma und muslimische Slawen. Zudem machten sich kriminelle Banden breit, die mit Schmuggel, Drogen- und Menschenhandel florierende Geschäfte trieben. Insofern zeitigte der Krieg der NATO Folgen, die ihren erklärten Absichten zuwider liefen.

Bei allen Fehlern der UNMIK muss man der UNO zugute halten, dass sie mit der Nations- und Staatsbildung im Kosovo Neuland betrat. Vorbilder gab es allenfalls in den Treuhandschaften des Völkerbundes und im Kolonialismus, doch hatte die Erfahrungswelt des Kalten Krieges all das weit in die Vergangenheit gerückt. Bernard Kouchner, der als erster SRSG die UNMIK leitete, hatte sich seine politischen Sporen als Mitbegründer

49 Vgl. dazu den vorletzten Bericht des UN-Generalsekretärs an den Sicherheitsrat über die UNMIK vom 30. Juli 2004, UN-Security Council S/2004/613, S. 16.

50 Vgl. ebd., S. 5.

51 Belgrad sprach meist von rund 230.000 Vertriebenen, und diese Zahl wurde von Medien oft übernommen. Sie kann nicht stimmen. Es können nicht 230.000 geflohen und rund 100.000 geblieben sein, wenn vor 1998 Belgrad zufolge nie mehr als 200.000 Serben im Kosovo gelebt haben. Vgl. Tim Judah, *Impasse in Kosovo*, a.a.O. (Anm. 41), S. 37.

von *médecins sans frontières* und Minister für humanitäre Angelegenheiten verdient. Er scheute kaum etwas so sehr wie den Vorwurf, kolonial zu agieren. Erschwert wurde seine Arbeit dadurch, dass sich der nationalistische Maximalismus beider Konfliktparteien schlecht mit Demokratie verträgt: „Beide Seiten hatten und haben ausschließlich ihre absoluten Zielvorstellungen vor Augen: die Albaner die Unabhängigkeit, die Serben die Bewahrung der Souveränität der Bundesrepublik Jugoslawien und die Wiederherstellung der serbischen Oberhoheit über das Kosovo.“⁵²

Immerhin sind sich die westlichen Staaten darin einig, dass es nicht anging, erst gegen „ethnische Säuberungen“ zu intervenieren, um sich dann vor den Karren eines monoethnischen Kosovo spannen zu lassen. Sie agieren hier ungleich geschlossener als es ihr Krisenmanagement im ehemaligen Jugoslawien zuvor je war. Geschlossen widersetzen sie sich bisher jedem Versuch, die bestehenden territorialen Grenzen mit Gewalt zu verändern; und gemeinsam bestehen sie auf dem Vorrang von Rechtsstaat, Demokratie, Minderheitenrechten und der Rückkehr der Vertriebenen.

„Standards vor Status“

Gegen die Neigung der beiden Volksgruppen im Kosovo, auf ihren wechselseitig sich ausschließenden nationalistischen Ansprüchen und Narrativen zu beharren, entfaltete Michael Steiner in einer Rede vor der UNO im April 2002 programmatisch, dass die Demokratisierung Vorrang vor der Statusfrage habe. Unter der Formel „Standards vor Status“ entwickelte er acht Minimalpunkte, die es zu verwirklichen gelte: 1. funktionale staatliche Institutionen, 2. Rechtsstaat, v.a. eine unabhängige und für alle Bürger faire Justiz, 3. Bewegungsfreiheit für alle, 4. Rückkehr der Vertriebenen und Geflohenen, 5. Marktwirtschaft, 6. Durchsetzung des Eigentumsrechts, 7. Dialog mit Belgrad, sowie schließlich 8. die Reduktion des Kosovo Protection Corps. Der Sicherheitsrat hat dieses Programm „Standards vor Status“ am 12. Dezember 2002 gutgeheißen.⁵³

Sein Haken ist, dass es den Widerspruch der Resolution 1244 notgedrungen fortschreibt. Der lässt sich, um es noch einmal zu betonen, nicht auflösen. Historisch dreht sich der Kosovo-Konflikt nicht um den Gegensatz von Diktatur und Demokratie, sondern um ein von zwei gegensätzlichen Protagonisten für sich und zwar exklusiv für sich beanspruchtes Territorium. Deshalb birgt auch Steiners Formel nur begrenzte Möglichkeiten, die beiden Volksgruppen zur demokratischen Kooperation anzuhalten. Während die Serben auf materielle und rechtliche Sicherheit sowie auf die Rückkehr der Vertriebenen pochen, erscheint „Standards vor Status“ den Albanern nur dann als Anreiz, wenn am Ende die ersehnte staatliche Unabhängigkeit steht.⁵⁴ Doch auch nach den blutigen Unruhen im März 2004 hielt die UNMIK Kurs. Ostentativ stellte kurz darauf UNMIK-Chef

52 Franz-Lothar Altmann, Optionen für die Zukunft des Kosovo, Berlin (SWP-Studie S 21), Aug. 2001, S. 12.

53 Standards for Kosovo, 10.12.2003, Quelle: UNMIK/PR/1078/10 December 2003, www.unmikonline.org/press/2003/pressr/pr1078.pdf.

54 Wim van Meurs, Kosovo's Fifth Anniversary – On the Road to Nowhere?, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung/CAP), March 2004, S. 8.

Harri Holkeri zusammen mit Ministerpräsident Rexhepi einen Plan zur Implementierung demokratischer Standards vor.⁵⁵

Belgrads Bremserrolle

Auch das innenpolitische Gerangel in Belgrad behindert die Demokratisierung im Kosovo. Dieses geriet wie die Querelen um die Unabhängigkeit Montenegros oder die ständig neuen Anläufe, einen serbischen Präsidenten zu wählen, als bloße Spielmarke in den Strudel des Machtkampfs zwischen Kostunica und Djindjic. Wenn dieser etwa sofortige Statusverhandlungen und die Rückkehr serbischer Sicherheitskräfte ins Kosovo forderte, so ließ sich das aus dem Ringen des Reformers um politische Handlungsspielräume und die Gunst der Wähler verstehen. Doch trug Djindjic damit, ob gewollt oder nicht, dazu bei, die Intransigenz der beiden *communities* im Kosovo zu zementieren. Auch seit Djindjics Ermordung setzt sich das Zickzack zwischen Konzessionen an den extremen Nationalismus und Reformimpulsen fort. Davon zeugt zuletzt der einsame Appell des neuen Präsidenten Boris Tadic an die kosovarischen Serben, sich an den Wahlen zu beteiligen – er kam zu spät und war zu halbherzig formuliert, als dass er noch viel hätte bewirken können.

Rückschläge: März-Unruhen 2004 und Wahlboykott

Mitte März 2004 brachen im Kosovo blutige Unruhen aus, die schlimmste Gewaltexplosion zwischen Albanern und Serben seit 1999. Sie forderten laut UNMIK 19 Tote, Hunderte Verletzte und 4.366 Vertriebene, darunter etwa 360 Albaner und ähnlich viele Roma. 36 Kirchen und Klöster wurden in Brand gesteckt und über 300 Privathäuser zerstört. Mehr als 50.000 Kosovoalbaner, meist Jugendliche, ließen sich für die gewalttätigen Ausschreitungen mobilisieren.⁵⁶ Und erstmals seit 1999 haben sich gewalttätige Proteste auch gegen die UNMIK gerichtet. Es ist umstritten, ob das als Ausdruck für die wachsende Unzufriedenheit mit den internationalen Akteuren zu werten ist. Doch viele Kommentare erklärten die UNO flugs für gescheitert und redeten einer Teilung des Kosovo das Wort.

Alle Dokumentationen der Unruhen stimmen darin überein, dass ökonomische Frustrationen und gesellschaftliche Perspektivlosigkeit die entscheidenden Ursachen waren. Das hat nicht nur, aber auch damit zu tun, dass die internationale Finanzhilfe, die von 2000 bis 2003 rund zwei Milliarden Euro pro Jahr betrug, jetzt auf rund 400.000 zurückgeht. Diese Ursachenanalyse impliziert, dass das Destabilisierungspotenzial im Kosovo virulent bleibt, solange sich an der ökonomischen Misere nichts ändert.

55 Kosovo Standards Implementation Plan, 31 March 2004, Quelle: www.unmikonline.org/pub/misc/KSIP-Eng.pdf.

56 Dokumentationen der März-Unruhen: Collapse in Kosovo, ICG Europe Report Nr. 155, 22.4.2004, www.icg.org/home/index.cfm?id=2627&l=1; UNDP and USAID: Early Warning Report Kosovo, Report # 6, Jan-April 2004, www.kosovo.undp.org/Projects/EW/ews.htm; Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo, 17 July 2002, UN Security Council S/2002/779, auch: www.un.org/Docs/sc/reports/2002/sgrep02.htm; Ombudsperson Institution in Kosovo: Fourth Annual Report 2003-2004, addressed to the SRSG, 12 July 2004: www.ombudspersonkosovo.org.

Fraglos waren die Pogrome ein Rückschlag für die Demokratisierung. Sie verschlechterten die Beziehungen zwischen den beiden *communities* im Kosovo, aber auch mit Serbien. Zuvor hatten Pristina und Belgrad immerhin, von außen gedrängt, im Oktober 2003 einen direkten Dialog begonnen. Dass der Präsident der *Assembly*, Nexhat Daci, erklärte, man sei bereit, „jeden demokratischen Preis zur Erlangung der Unabhängigkeit zu zahlen“,⁵⁷ war symptomatisch: Während die UNMIK „Standards vor Status“ postuliert, ist der kosovo-albanischen Führung Demokratisierung bloß ein Mittel zum Zweck.

4.4 Fazit

Die März-Unruhen verweisen ebenso wie der serbische Boykott der Wahlen darauf, dass im Demokratisierungsprozess Erfolge beim mühsamen Geschäft des *institution-building* das eine sind, das fehlende Vertrauen zwischen den beiden Volksgruppen aber etwas anderes. Offenkundig sind KFOR und UNMIK weiterhin erforderlich, um die Angehörigen von Minderheiten zu schützen und die fragile inter-ethnische Koexistenz aufrecht zu erhalten. Das haben die Internationalen, abgesehen von dem Rückschlag im März, leidlich geleistet. Ebenso haben sie ein Gerüst demokratischer Institutionen geschaffen. Beides ist nicht wenig nach zehn Jahren Apartheid, Krieg und „ethnischen Säuberungen“. Doch hat die UNMIK bisher kein Rezept gefunden, wie sich dieses Gerüst wirklich mit politischem Leben füllen lässt. Das setzte voraus, dass die Vertreter der beiden verfeindeten Volksgruppen sich das Ziel der Demokratisierung und die in der Formel „Standards vor Status“ festgeschriebene Priorität zu eigen machen und wirklich zu kooperieren beginnen würden.

5. Vergleichende Bilanz und Schlussfolgerungen

Vergleicht man den Stand der Demokratisierung und Befriedung in Bosnien und Herzegowina, in Nordirland und im Kosovo, so muss man sich die erheblichen Unterschiede in der Ausgangslage und in den strukturellen Merkmalen des jeweiligen Konflikts, aber auch bei den externen Akteuren, beim regionalen Kontext sowie beim Störpotenzial vergegenwärtigen.⁵⁸ Da die extern induzierte Demokratisierungspolitik in den drei Fällen offensichtlich unterschiedliche Erfolge gezeitigt hat, stellt sich die Frage, woran das liegt. Über die genannten Faktoren hinaus diskutieren wir die Unterschiede konkordanzdemokratischer Ansätze und die Rolle des zeitlichen Faktors. Von überragender Bedeutung ist für

57 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.10.2003.

58 Vgl. George Downs/Stephen John Stedman, Evaluation Issues in Peace Implementation, in: Stephen John Stedman/Elizabeth M. Cousens/Donald Rothchild (Hg.), Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements, Boulder und London (Lynne Rienner Publishers), 2002, S. 56ff; Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, Challenges and Strategies After Civil War, 17. Dezember 1999, <http://econ.worldbank.org/programs/conflict/topic/13191/library/doc?id=13206>.

Nachbürgerkriegsgesellschaften, um unsere These vorwegzunehmen, dass die Konfliktparteien anfangen zu begreifen, dass sie keine Alternative zu den gemeinsamen demokratischen Institutionen mehr haben. Externe Akteure können offenbar einiges dazu beitragen, indem sie Ausweichmöglichkeiten versperren.

5.1 Unterschiede und Ähnlichkeiten

Ausgangslagen und Friedensgegner

In allen drei Fällen handelt es sich um ethnisch fragmentierte Gesellschaften, die von langwährenden Bürgerkriegen geprägt sind. Diese sperren sich stärker als andere Kriege gegen eine dauerhafte Beilegung. Die sozial konstruierten ethnischen Gruppenidentitäten, im Krieg mit Gewalt zur Quasi-Natur verhärtet, polarisieren die Nachkriegsgesellschaften so, dass andere politische Konflikte entweder kaum aufkommen oder vom ethnischen Konflikt aufgesogen werden. Demokratisierungsstrategien werden unter solchen Bedingungen dadurch erschwert, dass das demokratische Mehrheitsprinzip zur permanenten Herrschaft der einen Seite und zur dauerhaften Exklusion der anderen führen würde.

Als wichtigster Faktor für Erfolg und Misserfolg von Friedensmissionen gilt der Einfluss von Friedensgegnern, den so genannten *spoilers*. Sie fürchten den Frieden, weil er ihnen jene Macht oder Erwerbsquelle zu entziehen droht, die ihnen der gewaltsam ausgetragene Konflikt verschaffte. In Bosnien und Herzegowina waren sie besonders mächtig, weil sie in Gestalt der ethno-nationalistischen Parteien nach dem Friedensschluss über ein Monopol politischer Macht verfügten. Im Kosovo haben die UCK und ihre politischen Nachfolgeorganisationen Krieg und Machtvakuum genutzt, um ihre separaten Herrschaftsstrukturen zu errichten. Tatkräftig unterstützt von Belgrad, haben auch die im Kosovo verbliebenen Serben parallele Institutionen etabliert. Gegen deren Auflösung wehren sie sich bis heute in einer Mischung aus Angst, Misstrauen und bewusster – von Serbien mit geschürter – Obstruktion. In Nordirland destabilisieren die weiterhin operierenden paramilitärischen Organisationen die politischen Verhältnisse. Sie werden flankiert vom destruktiven Verhalten jener politischen Parteien an den Rändern der politischen Lager, die nicht am Friedensprozess teilhaben wollen. Zudem dienen hier Elemente von Gewaltökonomie außerhalb der rechtlich regulierten Volkswirtschaft den *spoilers* als Nährboden. Auch in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo gibt es nach wie vor starke Interessen gegen eine rechtsstaatlich regulierte Ökonomie, wobei kriminell-mafiose und ethno-politische Tätigkeit nur schwer zu trennen sind.⁵⁹

Die *spoilers* profitieren nicht selten von der Unterstützung angrenzender Staaten. So liegt Bosnien und Herzegowina zwischen den zwei früheren Kriegsparteien Kroatien und Serbien. Obwohl deren Repräsentanten das Dayton-Abkommen unterschrieben hatten, nahmen beide Nachbarstaaten die territoriale Integrität von Bosnien und Herzegowina

59 Vgl. Norbert Mappes-Niediek: *Balkan-Mafia. Staaten in der Hand des Verbrechens – eine Gefahr für Europa*, Berlin (Ch. Links) 2003.

lange nicht hin. Das hat sich erst nach dem Tod von Tudjman und dem Sturz von Milosevic gebessert. In Nordirland dient das Territorium der Republik Irland den nationalistischen Paramilitärs als logistische Basis und Rückzugsgebiet. Was das Kosovo angeht, unterstützen Albanien und Makedonien, soweit sie dazu imstande sind, die internationalen Stabilisierungsbemühungen. Serbien dagegen, de facto ein Nachbarstaat, seitdem im Kosovo die UNMIK herrscht, unternimmt alles Erdenkliche, um die Unabhängigkeitsbestrebungen des Kosovo zu torpedieren. Nicht zuletzt ermuntert Belgrad – mit Ausnahme der kurzen Regierungszeit von Djindjic – die serbische Minderheit im Kosovo seit 1999, die neu geschaffenen demokratischen Institutionen zu boykottieren.

Zumindest im Blick auf den Balkan sind sich die meisten Beobachter einig, dass verbesserte ökonomische Perspektiven und die Fähigkeit staatlicher Einrichtungen, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, die Regeneration von Nachbürgerkriegsgesellschaften und die Demokratisierung wahrscheinlich beschleunigen würden. Doch relativiert die Analyse der anhaltenden Schwierigkeiten in Nordirland das Gewicht dieses Faktors. Dort stocken Demokratisierung und Befriedung, obwohl Nordirland am anhaltenden Wachstumsboom auf der irischen Insel kräftig beteiligt ist und über einen gesellschaftlichen Wohlstand verfügt, von dem man auf dem Balkan nur träumen kann.

Externe Akteure

Was die Rolle äußerer Mächte angeht, stellt Nordirland einen Sonderfall dar. Großbritannien und Irland betreiben heute die Befriedung und Demokratisierung, nachdem sie lange selbst maßgebliche Akteure des Konflikts gewesen waren. Aufgrund dieser Konstellation gibt es in Nordirland weder eine von externen Akteuren gestellte Friedenstruppe, noch eine umfangreiche, von außen gestellte Zivilverwaltung. Neben der irischen und britischen Regierung agieren zum Teil internationale Kommissionen, etwa für die Polizeireform oder die Entwaffnung paramilitärischer Organisationen. Da Nordirland zu Großbritannien gehört, führt London die Hierarchie dieser Akteure an.

Nach dem Friedensschluss von Dayton sollte eine zunächst um die 60.000 Mann starke, von der NATO geführte Friedenstruppe die Kriegsparteien trennen und den Waffenstillstand wahren. Der Hohe Repräsentant, stets ein Europäer, besitzt keine Befehlsgewalt über diese Streitkräfte, ebenso wenig waren ihm die Akteure der zivilen Friedensimplementierung untergeordnet. Er war zunächst nur mit Koordinationsaufgaben betraut. Dadurch schuf die aus anderen Friedensmissionen bekannte mangelnde Abstimmung zwischen den externen Akteuren auch in Bosnien und Herzegowina eine Reihe von Problemen. Der Hohe Repräsentant vertritt nicht die UNO, sondern die an Bosnien und Herzegowina interessierte Internationale Gemeinschaft, die Staaten und Internationale Organisationen umfasst. Diese kamen nach Dayton zu einer Friedensimplementierungskonferenz zusammen und bildeten dann den Friedensimplementierungsrat. Ihm gegenüber muss sich der Hohe Repräsentant verantworten.

Die Kosovo-Intervention beansprucht, aus den Erfahrungen von Bosnien und Herzegowina gelernt zu haben. Das gilt nicht nur für die Eskalationsphase, sondern auch auf die Zeit nach dem Friedensschluss. Eine klar gegliederte Missionsstruktur sollte Koordination und damit schnellere und größere Erfolge gewährleisten. Oberste Instanz ist die UNMIK,

an ihrer Spitze ein Sondergesandter des UN-Generalsekretärs. Wie der Hohe Repräsentant, besitzt auch der UNMIK-Chef, ebenfalls immer ein Europäer, keine Befehlsgewalt über die von der NATO geführte Friedenstruppe.

Da sie ihre Nordirland-Politik nur mit der Republik Irland abstimmen muss, hat es die britische Regierung ungleich leichter, eine konsistente, auch auf längere Zeiträume angelegte Friedenskonsolidierung in Nordirland zu verfolgen. Diese profitiert von der personalen Kontinuität an den Spitzen der britischen und irischen Regierung seit 1997. Auf dem Balkan hingegen wechseln in wenigen Jahre große Teile der „Belegschaft“ der Friedensmissionen. Auch in den leitenden Funktionen beim OHR, bei der UNMIK, der OSZE oder den wichtigsten Botschaften herrscht ein reges Kommen und Gehen. Während in Bosnien und Herzegowina mittlerweile der vierte Hohe Repräsentant residiert, sah die UNMIK in nur fünf Jahren schon fünf Leiter.

Friedensschluss und externe Gewalt

In keinem der drei Fälle konnte – oder durfte – eine Seite den Konflikt mit Gewalt für sich entscheiden. Jeder der Bürgerkriege ging mit einer Regelung zu Ende, die die Interessen aller Konfliktparteien zu berücksichtigen suchte. Während in Bosnien und Herzegowina sowie in Nordirland umfangreiche Friedensabkommen detaillierte institutionelle Arrangements vorgaben, mandatierte die UN-Resolution 1244 eine Friedensmission, schwieg sich aber über zu errichtende Strukturen aus.

Unterschiedlich ist auch das Ausmaß externen Zwangs. Am stärksten wurde dem Kosovo die Friedensregelung militärisch aufgezwungen. Serbische Truppen und Sicherheitskräfte mussten die umstrittene Provinz nach Kriegsende verlassen. Die Streitkräfte der bosnisch-herzegowinischen Serben wurden nicht aus dem Land getrieben, die externen Akteure führten lediglich einen Frontverlauf herbei, der ihrer territorialen Formel 51 Prozent für die Bosniaken und Kroaten und 49 Prozent für die Serben entsprach. Und das Belfast-Abkommen stützt sich gar auf den Konsens aller Beteiligten, Waffengewalt als Mittel der Politik künftig zu ächten – allerdings ist er bis heute nicht umgesetzt.

Militärisch ergriff die NATO im Kosovo Partei für die Albaner, nicht aber politisch, denn sie widersetzte sich einem unabhängigen Kosovo. In Bosnien und Herzegowina wurden die Grundzüge des späteren Friedensabkommens von der NATO gegen die bosnisch-herzegowinischen Serben durchgesetzt, während die bosniakisch-kroatische Föderation von der NATO und insbesondere den USA militärisch unterstützt wurden. Dennoch war hier die Diskrepanz zwischen politischer Unparteilichkeit und militärischer Parteinahme geringer als im Kosovo. In dieser Hinsicht liegt Nordirland, wo das Friedensabkommen nicht erzwungen, sondern ausgehandelt wurde, näher bei Bosnien und Herzegowina.

Ungleiche Statusfragen

Die UN-Resolution 1244 lässt den endgültigen Status des Kosovo mit Bedacht in der Schwebe, untersagt aber der Mehrheit den Weg in die staatliche Unabhängigkeit. Die Provinz bleibt de jure ausdrücklich Bestandteil der Bundesrepublik Jugoslawien (und, seit deren Auflösung, Serbiens), doch entzieht sie die UN-Übergangsverwaltung der Souveränität.

nität Belgrads. Auch in Nordirland hat man die Statusfrage bewusst offen gehalten. Fraglos gehört es zum Vereinigten Königreich, doch sieht das Karfreitagsabkommen *expressis verbis* die Möglichkeit vor, dass Nordirland sich der Republik Irland anschließen kann, falls eine Mehrheit dies wünscht. Anders in Bosnien und Herzegowina. Hier gibt es seit Dayton – bei all seiner widersprüchlichen Souveränitätsteilung zwischen Gesamtstaat, Entitäten und Volksgruppen – an seiner staatlichen Existenz und seinen Grenzen nichts zu deuten.

Demokratisierungspolitik ohne Blaupause

In Bosnien und Herzegowina fand ein klarer Wechsel in der Demokratisierungspolitik statt. Das betrifft zunächst den Zeitrahmen. Für die SFOR gab das Dayton-Abkommen eine Präsenz von einem Jahr vor, von der OSZE organisierte und überwachte Wahlen sollten spätestens nach neun Monaten stattfinden. Die amerikanische Regierung wollte den heimischen Wählern signalisieren, dass dieser Einsatz zeitlich eng begrenzt bleibe. Nach einer enttäuschenden Bilanz wurde nach zwei Jahren der Zeitpunkt des Abzugs nicht mehr zeitlich, sondern inhaltlich definiert: Die Mission soll so lange dauern, bis sich ein sich selbst tragender Frieden abzeichnet. Damit verbunden war ein zweiter großer Wechsel, der die gewählten lokalen Politiker einem Quasi-Protektorat unterordnete. Hatte man in den ersten Monaten nach Dayton die nationalistischen Parteien noch als die maßgeblichen lokalen Akteure akzeptiert, so versuchte der Hohe Repräsentant Carlos Westendorp (1997-1999) und mehr noch Wolfgang Petritsch (1999-2002), diese zu schwächen und vermeintlich moderatere Kräfte zu stärken.

Im Kosovo verzichtete man darauf, die Präsenz der UNMIK zu befristen. Das sollte den Protagonisten des Hasses von Anfang an die Hoffnung nehmen, sie müssten sich nur etwas gedulden, um nach Ende der Intervention ihre Ziele wieder mit Gewalt verfolgen zu können. Mit ihrem Engagement im Kosovo zeigen die externen Akteure, die Lektion verstanden zu haben, dass Demokratisierung und Friedenskonsolidierung kostspielige und langanhaltende Vorhaben darstellen. Während sich Bosnien und Herzegowina nach den ersten beiden Jahren zum Protektorat entwickelt und die Fremdbestimmung zugenommen hat, ist für das Kosovo der umgekehrte Weg intendiert: Das Maximum an Fremdbestimmung wurde zu Beginn etabliert, um sie dann schrittweise zugunsten der neuen Institutionen zu reduzieren. Vorrang hatte hier, die UCK zu entmachten und die Souveränität der Übergangsverwaltung durchzusetzen. Anders als in Dayton glaubte im Kosovo niemand mehr an ein *instant*-Rezept, nach möglichst schnellen allgemeinen Wahlen könnten sich die Internationalen umgehend zurückziehen. Die UNMIK bildete die provisorischen Institutionen der demokratischen Selbstverwaltung und versucht mit Vermittlung und Pressionen dafür zu sorgen, dass Albaner und Serben, aber auch die albanischen Führer untereinander kooperieren. Diesen Ansatz – „Standards vor Status“ – verfolgte die UNMIK trotz fortgesetzter Wechsel ihrer Chefs im Kern seit 1999 kontinuierlich und konstant.

In Nordirland versuchte man eine Doppelstrategie: Einerseits knüpft das Belfast-Abkommen an frühere Modelle der Machtteilung zwischen den beiden konkurrierenden Lager an. Bereits das Sunningdale-Abkommen von 1973 hatte einen solchen Weg vorge-

sehen, war allerdings ein Jahr später am Widerstand der Unionisten zu Fall gekommen. Andererseits zielen vorgesehene institutionelle Verflechtungen des Nordens mit dem Süden sowie der irischen Insel mit anderen Teilen des britischen Inselreiches darauf, die auf staatliche Grenzen fixierten nationalistischen Aspirationen obsolet werden zu lassen, also gleichsam die Demokratisierung durch eine Denationalisierung zu befördern.

Konkordanzdemokratische Elemente und ihre Grenzen

In ethnisch fragmentierten Nachbürgerkriegsgesellschaften würde das einfache demokratische Mehrheitsprinzip zur permanenten Herrschaft der einen Seite und zur dauerhaften Exklusion der anderen führen. Das Wechselspiel von Mehrheit und Minderheit, dessen Funktionieren erst dafür sorgt, dass sich in Demokratien auch die Minderheit loyal gegenüber dem Ganzen verhält, ist in ethnisch gespaltenen Gesellschaften blockiert. Denn sofern die Wahlpräferenzen nach ethnischen Kriterien verlaufen, bleiben Minderheiten strukturell von der Regierung ausgeschlossen. Sieht aber eine Seite die Demokratie als Machtmonopol der anderen, besteht für sie nur geringer Anreiz, sich demokratischen Verfahren zu fügen. Nach Bürgerkriegen ist eine solche Konstellation besonders gefährlich, da der Rückfall in gewaltsamen Konfliktaustrag offen bleibt.

Deshalb greift man in solchen Konstellationen gerne auf Alternativen zum Westminster-Modell der Demokratie zurück. Wenn auch in keinem unserer drei Fälle eine Konkordanzdemokratie vorgesehen ist, die vollständig den von wissenschaftlicher Seite, prominent vertreten durch Arend Lijphart, entwickelten Kriterien entspricht,⁶⁰ sollen doch konkordanzdemokratische Elemente jene politische Integration bewirken, die sich in Nachkriegsgesellschaften mit einem strikten Majorzsystem nicht erreichen lassen.

Am ausgeprägtesten ist das in Bosnien und Herzegowina der Fall. Auf der Bundesebene sind Vertreter der drei Volksgruppen in den Exekutivorganen vertreten, ohne dass das Prinzip der Proportionalität konsequent angewandt wird. Eine extreme Dezentralisierung verwirklicht das Autonomiegebot. Zudem verfügen alle drei Gruppen über ein Veto-Recht, um ihre vitalen Interessen zu schützen. Freilich zeigen die Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina die Kehrseite der Konkordanzdemokratie: Das ganze politische System beruht auf den ethno-politischen Identitäten, die damit weniger überwunden als vielmehr dauerhaft festgeschrieben werden.

In Nordirland geht das Proporzprinzip weiter. Ähnlich wie in Bosnien und Herzegowina wird in der Exekutive die Macht geteilt, die parlamentarischen Verfahren räumen beiden rivalisierenden Gruppen ein faktisches Vetorecht für bestimmte Fragen ein. Schwächer ausgeprägt ist die Autonomie der Gruppen: Sie nimmt keine territoriale oder gar föderale Gestalt an, da die Siedlungsstrukturen für Trennungen zu kleinräumig sind.

Den Zahlen der letzten Volkszählung in Bosnien und Herzegowina zufolge stellt keine der drei großen Volksgruppen die absolute Mehrheit. In Nordirland hingegen verfügt die protestantische Bevölkerung über ein knappes Übergewicht. Die größte demographische

60 Lijphart, a.a.O. (s. Anm. 10), ebd.

Asymmetrie besteht im Kosovo mit seiner überwältigenden Mehrheit der Kosovo-Albaner. Es überrascht deshalb nicht, dass hier konkordanzdemokratische Elemente am geringsten verankert sind, zumal man der serbischen Minderheit kein Veto zugestehen wollte, um die Institutionen nicht von vornherein zu blockieren. Zwar sind die Minderheiten in den Provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung proportional übervertreten, doch können sie die Mehrheit nicht zur Kooperation zwingen.

Setzt man die relativen Demokratisierungsfortschritte in Bezug zu den konkordanzdemokratischen Elementen, ergibt sich zweierlei: 1. Dass in Nordirland das Proporzprinzip konsequenter angewendet wird als in Bosnien und Herzegowina, erhöht die gewünschte Integrationswirkung offenbar nicht. 2. Dass Bosnien und Herzegowina ausgeprägter föderalistisch ist, könnte erklären, dass es vergleichsweise erfolgreich ist. Doch sind beide Schlüsse nicht wirklich belastbar, funktionierten doch die gemeinsamen Institutionen in allen drei Fällen, auch im relativ erfolgreichsten, die meiste Zeit nur schlecht oder gar nicht.

In Nordirland verweigern sich auf der unionistischen Seite radikale Parteien, inzwischen in der Mehrheit, der vom Karfreitagsabkommen vorgesehenen Machtteilung, der sie die britische Direktverwaltung vorziehen. Auf der anderen Seite wollen die Republikaner, solange ihre Regierungsbeteiligung nicht gesichert ist, auf ihren bewaffneten Arm nicht verzichten. Im Kosovo neigen viele Serben dazu, die Institutionen der Selbstverwaltung zu boykottieren und stattdessen ihre exklusiven, von Belgrad unterstützten Parallelstrukturen zu erhalten. Wie es scheint, ziehen sie bisher der demokratischen Selbstbestimmung im Kosovo, bei der die Albaner den Ton angeben, eine Herrschaft durch das serbische Mutterland vor. In Bosnien und Herzegowina wollen die serbischen und kroatischen Nationalisten den Gesamtstaat möglichst schwach halten. In der Föderation streben sowohl die bosniakische SDA als auch die kroatische HDZ lieber nach ethnisch exklusiven oder von ihnen dominierten Herrschaftsstrukturen, als mit der anderen Seite kooperativ zu regieren.

Zwar sollen in allen drei Fällen konkordanzdemokratische Strukturen die Konfliktparteien vor einer Majorisierung schützen und wenn schon nicht eine politische Integration, so doch zumindest die Überwindung der reinen Gruppenlogik zugunsten von Kompromissbereitschaft und Kooperation bewirken. Es scheint, dass konkordanzdemokratische Elemente zwar ein notwendiges, aber kein ausreichendes Instrument für die erfolgreiche Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften sind.

Heilt die Zeit Wunden?

Im Bürgerkrieg in Bosnien und Herzegowina sind mehr als 200.000 Menschen umgebracht worden, immer noch werden neue Massengräber bekannt. Im Kosovo kamen 1998 und 1999 einige tausend Menschen ums Leben. Die nordirischen *troubles* haben rund 3.700 Opfer gefordert. Dieselbe „Stufenfolge des Schreckens“ gilt auch im Blick auf „ethnische Säuberungen“ und Flüchtlinge. Die Konsolidierung des Friedens zwischen Bosniaken, Serben und Kroaten ist zweifellos mit den schrecklichsten Verheerungen des Krieges konfrontiert und hat die blutigsten Hypotheken abzutragen. Umgekehrt weist Nordirland, gemessen an dem Konflikttyp und dem politischen System, der Macht der *spoilers*,

der Rolle der Nachbarstaaten, der Zahl der Opfer sowie der wirtschaftlichen Lage die vergleichsweise günstigste Ausgangslage auf. Eigentlich müsste die Demokratisierung hier auf die geringsten Schwierigkeiten stoßen, umso mehr, als die Nordiren demokratische Freiheitsrechte schon vor dem Karfreitagsabkommen genossen haben. Doch wird diese Annahme von den Befunden unserer Fallstudien widerlegt. Sie zeigen, dass in Bosnien und Herzegowina die Fortschritte in der Demokratisierung diejenigen nicht nur im Kosovo, sondern auch in Nordirland bei weitem übertreffen. Wie ist das zu erklären?

Nahe läge, dafür den Zeitfaktor verantwortlich zu machen, begann doch die Friedenskonsolidierung in Bosnien und Herzegowina dreieinhalb Jahre vor der in Nordirland und viereinhalb Jahre vor der im Kosovo. Solange der Waffenstillstand hält, arbeitet die Zeit für das Ziel der Konflikttransformation. Zwar lassen sich nach aller Erfahrung Feindbilder auch ohne kriegerische Gewalt reproduzieren, doch in dem Maß, in dem die Zeit des Bürgerkriegs immer mehr als Ausnahme von der Normalität des friedlichen Lebens erscheint, kann sich auch extreme Feindschaft abschwächen. Das wird von der quantitativen Bürgerkriegsforschung bestätigt.⁶¹

Das bloße Verstreichen von mehr Monaten und Jahren kann aber kaum die Ursache für den relativen Erfolg der Demokratisierung in Bosnien und Herzegowina sein. Entscheidend ist vielmehr, was in dieser Zeit geschieht oder eben nicht geschieht. Schon das Ausbleiben spürbarer Fortschritte enttäuscht hohe Erwartungen, bestätigt gegenseitiges Misstrauen und schreibt die Konfrontation fort. Ein entscheidender Unterschied scheint uns darin zu liegen, dass in Bosnien und Herzegowina 1995 ein tiefer, für alle spürbarer Schnitt den Furor des ethno-nationalen Bürgerkriegs beendete.

Die demokratischen Institutionen – nicht überall „the only game in town“

Unsere Fallstudien zeigen, dass das Gelingen der Demokratisierung sich nicht an der Etablierung demokratischer Institutionen allein entscheidet. Demokratie ohne Demokraten bleibt eine prekäre Angelegenheit. Erst in dem Maß, in dem demokratische Einstellungen und Handlungen der Akteure an Gewicht gewinnen, werden die neu geschaffenen Institutionen mit Leben gefüllt. Da die Konfliktparteien in Bosnien und Herzegowina den Anforderungen an eine demokratische politische Kultur nicht mehr entsprechen als die in Nordirland oder im Kosovo, kann der relative Erfolg dort nicht damit erklärt werden, dass die Akteure bessere Demokraten wären.

Entscheidend ins Gewicht fällt etwas anderes. Die bosnisch-herzegowinischen Akteure haben begonnen, sich auf die in Dayton vorgesehenen demokratischen Institutionen einzulassen, als sie begriffen, dass ihnen Alternativen dazu versperrt waren. Der Hohe Repräsentant und seine Mitstreiter in der internationalen Gemeinschaft haben mit anhaltenden Pressionen und über einen längeren Zeitraum hinweg nachdrücklich demonstriert, dass sie den Austritt kroatisch oder serbisch kontrollierter Gebiete aus Bosnien und Herzegowina auf keinen Fall dulden. Hinzu kam der glückliche Umstand, dass in Kroatien nach

61 Paul Collier/Anke Hoeffler, Greed and Grievance in Civil War, www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedgrievance_23oct.pdf, S. 17.

dem Tod Tudjmans und in Serbien nach dem Sturz Milosevics der expansive Ethno-Nationalismus einer – nicht zuletzt vom Blick auf die EU bestimmten – Bereitschaft wich, sich mit der Existenz des Staates Bosnien und Herzegowina und seinen Grenzen abzufinden. Das eröffnete dem gesamten Balkan eine „zweite Chance“⁶² und stärkte in Bosnien und Herzegowina insofern die Demokratisierung, als er ihren Feinden die Perspektive auf eine Alternative und die äußere Unterstützung entzog. In dem Maß, in dem den Ethno-Nationalisten ihre para-staatlichen und andere illegale Machtstrukturen Stück für Stück entrissen wurden, war ihnen auch die innerstaatliche Alternative zu Dayton verbaut.

Do institutions matter? lautet eine klassische Frage der Politikwissenschaft. Was ethnisch fragmentierte Nachbürgerkriegsgesellschaften angeht, so steigen die Chancen auf einen Erfolg der Demokratisierung, wenn die Akteure die gemeinsamen Institutionen als *the only game in town* sehen und sie zu akzeptieren beginnen. Aus dieser Perspektive erscheint problematisch, dass im Kosovo alternative Optionen nicht blockiert sind. Was für die Kriegsbeendigung im Kosovo und das Engagement der UNO unabdingbar war, erschwert nun die Bemühungen um ein demokratisches System. Weil der Endstatus des Kosovo offen bleibt, setzt die albanische Mehrheit weiterhin unbeirrt auf Unabhängigkeit, während die serbische Minderheit dies mittels Obstruktion verhindern möchte. Belgrad unterstützt sie darin nicht nur, sondern suggeriert ihr aus innenpolitischem Kalkül, sie hätte eine Alternative zur demokratischen Kooperation. Seit Sommer 2004 ist in Kreisen der Internationalen immer wieder von „Standards mit Status“ die Rede. Ein im Auftrag des UN-Generalsekretärs erstellter Bericht des norwegischen NATO-Botschafters Kai Eide, der diese Diskussion neu angestoßen hat,⁶³ wird immer wieder genannt, ist jedoch bedauerlicherweise öffentlich nicht zugänglich. Es wäre aus unserer Sicht fatal, gingen die internationalen Akteure dazu über, ihre Konditionen für den Beginn von Statusverhandlungen aufzuweichen oder gar die Priorität „Standards vor Status“ umzukehren.

Nordirland steht vor einem ähnlichen Problem. Hier scheint es fast noch schwerer, jene Optionen zu verstellen, die manche Konfliktparteien den Vorgaben des Karfreitagsabkommens vorziehen. Große Teile des unionistisch-loyalistischen Lagers gewinnen der Direktverwaltung durch London mehr ab als der im Friedensschluss vorgesehenen Machtteilung. London müsste ernsthaft damit drohen, auf diese Alternative der *direct rule* zu verzichten und auf eine Kontrolle Nordirlands gemeinsam mit Dublin zuzusteuern. Das nötigte die nordirischen Loyalisten dazu, *home rule* und Machtteilung als alternativlose Perspektive zu akzeptieren. Auf der anderen Seite käme es darauf an, die logistische Unterstützung zu unterbinden, die das nationalistisch-republikanische Lager zwar nicht von der Regierung in Dublin, aber aus der irischen Gesellschaft und aus der nordamerikanischen Diaspora erfährt. Vorerst ist auch hier, ähnlich wie im Kosovo, demokratische Selbstbestimmung noch nicht *the only game in town*, zumal die im Belfast-Abkommen

62 So Carl Bildt, A Second Chance in the Balkans, in: Foreign Affairs, Jg. 80, Nr. 1, Jan./Febr. 2001, S. 148–158.

63 Vgl. den Report of the Secretary-General on the UN Interim Administration Mission in Kosovo vom 17. November 2004, S/2004/907, S. 5.

verhießenen Verklammerungen von Nord und Süd, Ost und West auf den Inseln blass bleiben.

5.2 Fazit und Schlussfolgerungen

Wir haben eingangs unsere Fragestellung, wie und ob ethnisch fragmentierte Nachkriegsgesellschaften von außen demokratisiert werden können, für diesen Report in mehrer Hinsicht eingeschränkt. Gleichwohl erlauben Fallanalysen und Vergleich einige erste Schlussfolgerungen.

In allen drei untersuchten Fällen finden regelmäßig freie und faire Wahlen statt. Angesichts der begrenzten Möglichkeit, damit auch Richtung der Politik und Verantwortung der Mandatsträger zu bestimmen, gleichen die Wahlakte freilich besseren Meinungsumfragen. In Bosnien und Herzegowina und im Kosovo geht die wirkliche politische Macht von den Trägern der Protektorate aus, in Nordirland vom britischen *Northern Ireland Office*.

In Bosnien und Herzegowina genießen die Menschen heute entschieden mehr demokratische Freiheiten als je zuvor. Die Bürger Nordirlands wählen ihre Vertreter ins Westminster- und ins Europa-Parlament sowie auf kommunaler Ebene. Dagegen hatten sie keinen Zugewinn an Demokratie durch die Wahlen zur Parlamentarischen Versammlung für Nordirland, war diese doch immer wieder suspendiert. Im Kosovo erweiterten sich zwar für die meisten Menschen die Freiheitsrechte, doch sind sie hier spürbar geringer als in Nordirland und Bosnien und Herzegowina. Minderheiten leiden in allen drei Fällen noch immer unter der Einschränkung demokratischer Freiheiten.

Maßgebliche Demokratieforscher gehen davon aus, Demokratie könne nur entstehen oder funktionieren, wenn die wichtigsten konkurrierenden politischen Kräften den gemeinsamen Staat, dessen Grenzen und die Definition der Partizipationsberechtigten als legitim anerkennen.⁶⁴ Auch für die Konkordanzdemokratie wird angenommen, sie gelänge nur, wenn die wichtigsten politischen Parteien den staatlichen Status quo akzeptieren.⁶⁵ Demnach wäre die Demokratisierung der drei Nachbürgerkriegsgesellschaften ein aussichtsloses Projekt. Denn in allen drei Fällen leiden die demokratischen Institutionen darunter, dass viele Konfliktparteien sie nicht oder nicht aus freien Stücken akzeptieren. Aus dieser Diagnose lassen sich zwei gegenteilige Schlüsse ziehen. Der erste lautet, das Ziel einer den früheren Kriegsparteien oktroyierten gemeinsamen Demokratie fallen zu lassen und stattdessen den jeweiligen Staat zu teilen.⁶⁶ Eine solche Teilung bietet indes nur unter

64 Dankwart A. Rustow, Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model, in: Comparative Politics, Jg. 2, 1970, S. 337-363, S. 350-353; Philippe C. Schmitter, Dangers and Dilemmas of Democracy, in: Journal of Democracy, Jg. 5, Nr. 2, 1994, S. 65-67.

65 Ulrich Schneekener, Auswege aus dem Bürgerkriege. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa, Frankfurt/M. (Suhrkamp) 2002, S. 315 und S. 479f.

66 Chaim, Kaufmann, Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars, in: International Security, Jg. 20, Nr. 4 (Frühling), 1996, S. 136-175.

ausnehmend günstigen Bedingungen, die nach Bürgerkriegen kaum anzutreffen sind, eine Alternative. Dagegen sprechen auch regionale Stabilitätsabwägungen.⁶⁷ Die Herrschaft einer Konfliktpartei ist der kürzeste Weg zurück in den Bürgerkrieg. Eine Konkordanzdemokratie stellt daher unter allen schlechten Optionen für Nachkriegsgesellschaften noch die beste dar. Das ist die zweite Schlussfolgerung, die uns mehr überzeugt: Die Friedensmission sollte am Ziel der Demokratie festhalten, auf die normative Kraft des Faktischen setzen und den Konfliktparteien alternative Optionen wie Sezession oder Vertreibung von Minderheiten ebenso entschieden wie dauerhaft versperren. Genau das wurde in den letzten Jahren in Bosnien und Herzegowina vergleichsweise erfolgreich geleistet.

Demokratisierung ist eine Langzeitaufgabe

Wenn externe Akteure in Bürgerkriege intervenieren, treffen sie auf Kontrahenten, die in zeitlos anmutende Auseinandersetzungen verstrickt sind. Mit Gewalt betriebene nationalistische Identitätspolitik staut gleichsam die Zeit, um in Gestalt von Mythen und Stereotypen zur geschichtslosen Quasi-Natur zu gerinnen. Deshalb steht am Anfang aller Demokratisierungsbemühungen das Unterfangen, einen Ausweg aus der unversöhnlichen Feindschaft zu finden. Hilfreich kann dabei sein, Maximalforderungen zunächst zurückzustellen und Verfahren zu vereinbaren, um die nächstliegenden politischen Probleme wie die wirtschaftliche Regeneration und die Regelung umstrittener Eigentumsverhältnisse anzugehen. Der in der praktischen Kooperation zu erprobende Respekt verschiedener Interessen soll sich in Zeitgewinn übertragen, in der Erwartung, dass sich dabei Kompromissfähigkeit und jene Tugenden entwickeln, die der Logik gewaltsamer Konfrontation entgegenstehen.

Bei den Externen setzt ein solches Vorgehen jedoch voraus, sich auf Zeithorizonte einzulassen, die sich nicht den politischen Kalkülen demokratischer Legislaturperioden unterordnen, sondern die Dauer derartiger politischer und gesellschaftlicher Transformation berücksichtigen. Schon gar nicht gibt es in ethnisch fragmentierten Nachkriegsgesellschaften *instant*-Demokratisierung – zu sehr wirken die Vergesellschaftungsformen des Krieges nach. Das musste die internationale Staatengemeinschaft, auf die Aufgabe externer Demokratisierung nicht vorbereitet, mühsam lernen.

Extern betriebene Demokratisierung vom Ende her denken

Die Interventionen in Bosnien und Herzegowina, Nordirland und Kosovo lassen sich, jenseits aller Mutmaßungen über andere Absichten, als „wohlwollende Fremdherrschaft“ verstehen, um ein politisches Machtarrangement zu schaffen, das Konflikttransformation und Demokratisierung gestattet. Nachdem die Gewalt zum Stillstand gekommen ist, verlieren viele bislang dominierende Gewaltakteure ihre Machtposition und müssen sich in eine neue Rolle als politischer Faktor finden. Den Externen obliegt in dieser Phase,

67 Vgl. dazu Bruno Schoch, Gegen weitere staatliche Zersplitterung, a.a.O. (Anm. 5)

Sicherheit treuhänderisch zu gewährleisten und Standards für die Kooperation zu setzen.⁶⁸ Um erfolgreich zu sein, muss sich aber die Gesellschaft selbst das extern induzierte Demokratisierungsprojekt zu eigen machen. Die eigentliche Arbeit müssen mithin die Protagonisten des Konflikts erledigen. Die anhaltende Präsenz der Externen enthebt die Gesellschaften davon, selbstverantwortlich ihr eigenes Schicksal in die Hand zu nehmen. Demokratisierung als Friedensstrategie verliert an Glaubwürdigkeit, wenn sie einzig an der schützenden Hand der Externen hängt.

Nach dem Aufbau demokratischer Institutionen sollten sich externe Treuhänder deshalb darauf beschränken, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung zu garantieren. Es gehört nicht zu ihren Aufgaben, über diese Wachhundfunktion hinaus den lokalen Verantwortlichen Vorgaben etwa für die Steuerpolitik zu machen. Natürlich würden die lokalen Politiker dann oft falsche Entscheidungen treffen, genau wie alle ihre Kollegen rund um den Globus. Doch nicht jede falsche Entscheidung stellt die Demokratie in Frage. Sie kann in Nachbürgerkriegsgesellschaften nur Wurzeln schlagen, wenn die externen Akteure zulassen, dass die gewählten lokalen Politiker auch Fehler machen.⁶⁹

Warnung vor einem abstrakten demokratietheoretischen Maximalismus

Nicht einfach zu beantworten ist die Frage, wie man Erfolg oder Versagen der Demokratisierungsstrategie misst. Es konkurrieren zwei unterschiedliche Maßstäbe, die aus unterschiedlichen Demokratietraditionen stammen. Stehen das wiederhergestellte Staatsmonopol der Gewalt, Rechtsstaat und Sicherheit aller Individuen ungeachtet ihrer Herkunft im Mittelpunkt der Beurteilung, so folgt man der liberalen Tradition, wie sie sich historisch in Großbritannien herausgebildet hat. Freiheiten und Rechte des einzelnen sind ihr das Maß aller Dinge, die Staatsform ist sekundär. Dagegen legt ein Jean-Jacques Rousseau und der Französischen Revolution verpflichteter Traditionsstrang die Emphase auf republikanische Volkssouveränität und kollektive Selbstbestimmung. Gemessen an diesem Maßstab haftet der weitgehenden Verwirklichung individueller Freiheitsrechte durch Externe der Makel der Fremdbestimmung an. Die Kritik, dass etwa die Entscheidungen des Hohen Repräsentanten in Bosnien und Herzegowina unwiderruflich sind und keiner demokratischen Kontrolle unterliegen, benennt einen zentralen Widerspruch externer Demokratisierung. Ihn indes zu verabsolutieren, gar als Rückkehr zum europäischen Kolonialismus anzuprangern,⁷⁰ läuft darauf hinaus, den Unterschied zwischen externer Demokratisierungspolitik von Demokratien und kolonialistischen Ausbeutungssystemen zu verwischen. Inzwischen müsste sich jedoch herumgesprochen haben, dass externe Demokrati-

68 Vgl. dazu Simon Chesterman, *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, New York (Oxford University Press) 2004.

69 So äußerte sich Mladen Ivankovic-Lijanovic, Vorsitzender der „Volkspartei Durch Arbeit zum Wohlstand“ und früherer Minister in der Föderation von Bosnien und Herzegowina, bei einem HSK-Forum zur Demokratisierung in Bosnien und Herzegowina im Juni 2004.

70 Knaus/Martin a.a.O. (s. Anm. 21). Mitunter versteckt sich auch konservative Ablehnung an Hilfe zu Demokratisierung und nation-building hinter dem Argument, das sei undemokratisch, vgl. Gray T. Dempsey (Hg.), *Exiting the Balkan Thicket*, Washington D.C. (CATO-Institute), 2002.

sierung von Nachbürgerkriegsgesellschaften ein ungemein kostspieliges Unterfangen ist. Uns scheint es außerdem falsch, gegenüber dem mittels Fremdbestimmung erreichbaren Zugewinn an individuellen Freiheitsrechten die Souveränität des Volkes zu verabsolutieren. Es kennzeichnet ethnisch fragmentierte Nachbürgerkriegsgesellschaften, dass sie sich nicht darin einig sind, wer zum Volk gehört und wer nicht. Deshalb bietet sich hier fast von selbst an, mehr auf den liberalen als auf den republikanischen Traditionsstrang zu setzen.

Externe Demokratisierung: ein Erfahrungs- und Lernprozess

Die westlichen Demokratien waren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts so gut wie gar nicht darauf vorbereitet, von ethnischen Kriegen verwüstete Gesellschaften mittels Demokratisierung zu befrieden. Es gab für extern induzierte, gar erzwungene Demokratisierung keine Blaupausen und Rezepte. Die Praxis ging der Theorie voraus, was manche *ad hoc*-Entscheidung und manchen Fehler erklärt.

Es ist nicht das schlechteste Ergebnis extern erzwungener Demokratisierung, dass sie die externen Akteure selbst verändert. Die gemeinsame Verantwortung für die Befriedung Nordirlands hat die Beziehungen zwischen London und Dublin, von historischen Aversionen geprägt, verbessert. Und man muss sich an den mit dem Ende von Titos Jugoslawien einhergehenden Streit im Westen um die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens erinnern, um zu ermessen, was sich seither verändert hat. Heute besteht im Westen ein breiter Konsens darin, dem ethnischen Homogenitätswahn entgegenzutreten und stattdessen auf innerstaatliche Demokratisierung und interethnische Konkordanz zu setzen. Das hat Vorstellungen von der unumgänglichen Kraft des Ethnonationalen geschwächt.⁷¹ Die *European Stability Initiative* hat in Erinnerung an die im Vertrag von Lausanne 1923 vereinbarten griechisch-türkischen Bevölkerungstransfers – ein Euphemismus für kontrollierte „ethnische Säuberungen“ – geradezu von einem seit 1995 entstandenen Anti-Lausanne-Konsens gesprochen.⁷² Es ist zu hoffen, dass es dabei bleibt.

71 Vgl. Ted Robert Gurr, *Ethnic Warfare on the Wane*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 79, Nr. 3, Mai-Juni 2000, S. 52-64.

72 ESI, *The Lausanne Principle. Multiethnicity, Territory and the Future of Kosovo's Serbs*, Berlin/Pristina 7 June 2004, http://esiweb.pdf/esi_document_id_53.pdf.

Abkürzungen

AAK	Allianz für die Zukunft des Kosovo
ESI	European Stability Initiative
ETA	Baskenland und Freiheit
EU	Europäische Union
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft
IFOR	Implementation Force
ICG	International Crisis Group
IMC	Independent Monitoring Commission
IRA	Irish Republican Army
KFOR	Kosovo Force
KPC	Kosovo Protection Corps
LDK	Demokratische Liga des Kosovo
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-Governmental Organisation
OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDK	Demokratische Partei des Kosovo
PISG	Provisional Institutions of Self-Government
SDA	Partei der Demokratischen Aktion
SDS	Serbische Demokratische Partei
SFOR	Stabilisation Force
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
UCK	Kosovo-Befreiungsarmee
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme